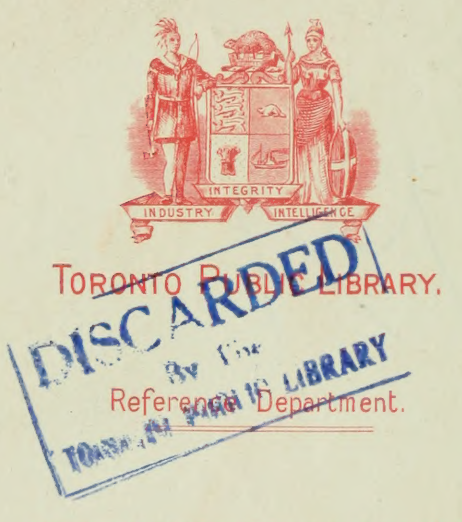

INTEGRITY
INDUSTRY
INTELLIGENCE

LES ANNALES

DE LA

RÉGIE DIRECTE

REVUE INTERNATIONALE
DES SERVICES ÉCONOMIQUES PUBLICS

TOME SEIZIÈME

LES ANNALES
DE LA
RÉGIE DIRECTE

REVUE INTERNATIONALE
DES SERVICES ÉCONOMIQUES PUBLICS

Paraissant tous les mois.

Directeur :

Edgard MILHAUD

Professeur d'économie politique à l'Université de Genève

ANNÉE 1923-1924

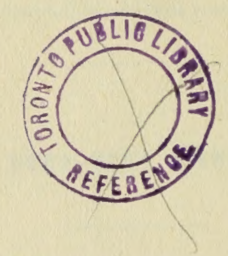
16

TOME SEIZIÈME

DIRECTION ET RÉDACTION
8, Rue Saint-Victor, 8

ADMINISTRATION
6, Rue Pécolat, 6

GENÈVE


TORONTO PUBLIC LIBRARY
REFERENCE

16e Année N°s 175-177 Nov. 1923-Janv. 1924

LES ANNALES DE LA RÉGIE DIRECTE

LES CONCEPTS DE « DOMAINE PUBLIC » ET DE « RÉGIE PUBLIQUE »

par Edmond FISCHER,
Directeur de l'Office d'Economie communautaire de Saxe.

Les controverses théoriques des juristes au sujet du concept de « domaine public » pourraient être laissées de côté par les praticiens, si l'influence nuisible qu'elles exercent sur la pratique n'égalait la confusion qu'elles introduisent dans la science. Le domaine public grandit constamment en importance dans la vie économique et l'administration de l'Etat. Cela s'accorde mal avec le fait que l'on n'est pas arrivé à une conception claire du « domaine public » et que la législation, l'administration et la jurisprudence vont chacune leur chemin, dans des directions opposées.

Le concept « domaine public » a pris naissance d'abord en France, avec le développement de l'Etat « moderne ». Si Louis XIV a réellement dit : « L'Etat, c'est moi », il n'a fait là qu'exprimer ce qui se passait dans la réalité : le prince régnant était à son époque « l'Etat ». Le *domaine privé* comprenait l'ensemble du domaine de l'Etat, dont le prince disposait à son gré, pour atteindre ses buts personnels ou ceux de l'Etat. Il n'y avait alors aucune distinction entre la propriété de l'Etat et la propriété privée du prince. Des parties déterminées du domaine commun transmis au prince (*Allmend*) devaient cependant être administrées à part des propriétés du prince, notamment les routes, chemins, cours d'eau qui servaient à l'usage public et ne devaient pas servir au fisc, ni être aliénés. Ces choses étaient considérées comme *domaine public* et sont aujourd'hui encore ainsi désignées, par opposition au domaine privé de l'Etat, terme sous lequel on comprend le reste du domaine de l'Etat, qui, lors de l'apparition d'une constitution, est passé des mains du prince régnant au pouvoir de l'Etat. Sur le modèle français, le professeur de droit public Otto Mayer a récemment bâti en Allemagne la théorie du domaine public. D'après cette théorie, le domaine public comprend les choses publiques dont le *dominium* et *l'imperium* sont si étroite-

ment liés, soit pour l'Etat, soit pour un des corps juridiques qui en sont issus, que la chose en question est soustraite au droit privé et à son action, et soumise exclusivement, sous tous les rapports, au droit public. Ce qui ne veut pas dire que la chose soit propriété de l'Etat au sens du droit privé, mais que l'Etat en dispose comme maître et propriétaire unique, d'après ses besoins et suivant les formes du droit public.

Le fait que des juristes éminents repoussent et combattent cette théorie du domaine public — tel, entre autres, en Allemagne, Jellinik — ne l'empêche pas de trouver souvent encore crédit dans l'administration et la jurisprudence. Le domaine public — dans lequel, outre les routes, les chemins et les cours d'eau, on compte aussi les côtes, les ouvrages fortifiés, les cimetières, les plantations publiques et les choses de ce genre — ne doit, d'après cette théorie, être vendu ni soustrait à l'usage commun. Car « la chose publique doit avant tout garder sa destination. Le droit privé, indifférent envers la chose publique, doit, justement à cause de cette indifférence, être exclu. Il est remplacé par un ordre juridique dans lequel, essentiellement, l'autorité qui est à la tête de la chose publique et qui en a le soin conserve le droit de régler tout de la façon compatible avec le but à atteindre ». (Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht* [Droit administratif allemand)]. Mais une chose publique peut n'être qu'une servitude de droit public, traitée cependant comme domaine public. Les routes et les chemins sont choses publiques, mais le terrain sur lequel ces routes sont construites peut être en même temps propriété privée et, en cette qualité, être soumis à la juridiction de droit privé.

En général, il est vrai, le terrain des routes est propriété, c'est-à-dire propriété privée de l'Etat ou de la commune. Mais ce n'est pas vrai dans tous les cas, et l'on peut se trouver en présence d'un état de fait tel que celui qui s'est formé en Allemagne. Dans une grande partie de l'Allemagne, par exemple en Prusse et en Saxe, subsistent encore les domaines seigneuriaux, qui ne font partie d'aucune commune, mais au contraire forment des territoires administratifs indépendants. Le propriétaire du domaine administre le territoire de son domaine comme le conseil municipal de la commune. Les routes et les chemins construits sur le domaine sont des routes publiques. Mais le terrain sur lequel elles sont construites est propriété privée du propriétaire du domaine, sur lequel les routes constituent des servitudes publiques. D'après une ordonnance du gouvernement révolutionnaire et des lois ultérieures, ces domaines doivent être, en Saxe, incorporés aux com-

munes voisines, ce qui a déjà été mis à exécution, sauf pour un reliquat insignifiant. Les routes et les chemins publics du domaine sont ainsi passés à l'administration communale. Or, la commune doit maintenant administrer les routes et supporter les frais élevés de leur entretien. Mais, tandis que les routes devenaient ainsi domaine public de la commune, le terrain est resté propriété privée du propriétaire du domaine. Cela pourrait n'avoir pas grande importance. Mais les routes sont presque toujours plantées d'arbres fruitiers, qui rapportent un gros produit. Or, ces arbres fruitiers au bord des routes restent également propriété du propriétaire du domaine, puisque plantés sur sa propriété privée ; de même le droit de disposer de l'herbe des talus. Ainsi donc, pendant que la commune doit faire de gros sacrifices pour le domaine public, le propriétaire particulier du sol en tire de gros bénéfices. Le rapport est analogue et plus grotesque encore quand il s'agit de cours d'eau. Le cours d'eau est domaine public, mais le sol, le lit de la rivière, peut, tout comme les routes, être propriété privée. Ainsi, par exemple, la loi saxonne sur les cours d'eau décide que le lit des cours d'eau (exception faite des rivières dites régaliennes) est propriété des riverains, pendant que le cours d'eau lui-même, l'eau, est domaine public. La conséquence de cet état de fait très particulier est naturellement que ce sont les riverains qui sont les maîtres des cours d'eau, et non l'Etat.

La distinction entre un domaine public et un domaine privé de l'Etat peut avoir eu un sens et un but à une époque où l'Etat et le peuple s'opposaient comme deux puissances ennemies, et où le domaine de l'Etat (forêts, biens agricoles, manufactures, etc.) n'avait en général pas d'autre fonction à remplir que de procurer les recettes les plus élevées possibles à la caisse de l'Etat, et devait, par suite, être mis en valeur et administré d'après des principes d'économie privée (capitaliste), donc de droit privé. A un tel domaine d'Etat ne pouvait pas être assimilé le domaine public servant à l'usage public. Il était de l'intérêt du peuple et de l'Etat de sauvegarder ce domaine public, de le conserver à ses fins et de régler l'usage public. Mais, tout comme l'Etat, le domaine de l'Etat a entre temps grandement varié dans son essence, ses fins et ses rapports avec le peuple. Etat et peuple ne sont plus opposés dans les pays à gouvernement démocratique, et le domaine entier de l'Etat est redevenu « l'Allmend », domaine commun (évidemment, et, l'on peut dire, naturellement sous une autre forme que dans l'ancien temps), et par suite domaine public.

D'après Otto Mayer, la nature extérieure serait le signe dis-

tinctif de la chose publique : « Certaines choses sont, rien que par leur nature extérieure, destinées à servir à l'intérêt public », dit-il dans la première édition (1885) de son *Deutsches Verwaltungsrecht* (Droit administratif allemand), éd. Duncker et Humblot, Leipzig. Dans la deuxième édition (1917), il définit ainsi le concept « chose publique » : « Certaines choses sont destinées à servir par leur nature matérielle à atteindre des fins déterminées de la communauté. Nous les appelons des choses publiques. » Mais les intérêts de la communauté, l'intérêt public est aujourd'hui, sans aucun doute, servi par les chemins de fer d'Etat, les postes, le télégraphe, le téléphone, les installations publiques d'électricité et de gaz, et aussi par les forêts domaniales, les mines et les banques. Et l'on peut dire aussi que, par leur nature matérielle, toutes ces choses servent à atteindre des fins déterminées de la communauté. Elles sont, par leur nature et leur fin, prédestinées à l'exploitation publique, elles ont le caractère d'institutions publiques ; même quand elles sont installées et administrées par des entrepreneurs particuliers, elles sont encore appelées des institutions publiques, des exploitations publiques.

Il est faux d'affirmer que les Etats ont établi ou pris en régie pour des raisons fiscales les postes, chemins de fer, entreprises d'électricité et autres institutions servant aux intérêts publics. Dans un pays à gouvernement parlementaire, cela serait tout simplement impossible, car l'intérêt du peuple et de l'Etat ne le permettrait pas. Les gouvernements ont été bien plutôt obligés d'établir des postes ou des chemins de fer ou de prendre en régie ceux qui existaient, pour sauvegarder l'intérêt public, de façon à ce que les postes et les chemins de fer pussent « servir à atteindre une fin déterminée de la communauté », satisfaire au besoin de moyens de communication. Lorsque le fabricant de machines Stephenson, par la machine « Rocket » qu'il construisit en 1829 pour le chemin de fer Liverpool-Manchester, eût prouvé que les locomotives pouvaient fort bien être employées au transport des personnes et des marchandises par chemin de fer, et que l'exploitation de ce chemin de fer, ouverte en 1830, promit à ses constructeurs des résultats financiers favorables, on vit bientôt apparaître en Amérique du Nord et en Angleterre des installations étendues de lignes de chemins de fer et, également dans les autres Etats de l'Europe, se formèrent des sociétés pour faire usage de cette importante invention. Mais non pas pour servir aux intérêts publics, pour établir de bons moyens de communication, bien plutôt pour s'efforcer vers le but de toutes les entreprises capi-

talistes : atteindre des bénéfices élevés. Le choix des lignes, la répartition du trafic, la nature du matériel, etc., se réglaient uniquement d'après les intérêts matériels des entrepreneurs. C'est pourquoi, dès la première apparition des chemins de fer, des protestations s'élevèrent contre le fait que ces moyens de communication, si importants au point de vue économique, social, culturel, politique et militaire, étaient abandonnés à la spéculation des capitalistes. En France, le gouvernement tenta vainement, en 1837 et 1838, en face des puissances de l'argent largement représentées dans les Chambres, de faire passer un projet de chemins de fer d'Etat. La Belgique institua aussitôt des chemins de fer d'Etat, et les Etats allemands se virent, dès le milieu des années 40 du siècle dernier, obligés d'établir eux-mêmes des lignes, vu la carence de l'activité privée. Les sociétés capitalistes ne construisaient que des lignes à bon rendement, entre les grandes villes ; la construction des lignes secondaires, le percement de voies de communication à la campagne, restaient confiés à l'Etat. Ce système mixte, suivant lequel l'Etat ne recevait que les lignes sans profit, pendant que les sociétés capitalistes étaient en possession des lignes à bon rendement, ne pouvait subsister dans les Etats industriels à population dense. C'est pourquoi l'Etat saxon, en 1875, eut recours au rachat de tout le réseau des chemins de fer par l'Etat, la Prusse à partir de 1878. L'évolution fut analogue dans les autres pays. Mais nulle part on ne se promit du rachat par l'Etat des bénéfices dignes de mention pour la caisse de l'Etat. En Prusse, d'après une loi du 27 mars 1882, on devait employer au plus 2.200.000 marks des bénéfices tirés des chemins de fer pour les dépenses générales de l'Etat. Si, malgré cela, les chemins de fer ont plus tard rapporté davantage à la caisse de l'Etat, ce fut une conséquence de la bonne organisation, qui ne nuisait en aucune façon au but propre de l'institution, qui est de servir à l'intérêt public. Plus clairement encore que pour les chemins de fer, on voit par l'exemple des postes, du télégraphe, du téléphone, que ces institutions d'Etat sont destinées à servir la communauté, l'intérêt public. Ceci est aussi évident quand il s'agit de l'installation de l'électricité. Dans un mémoire soumis le 13 mars 1916 à la Diète saxonne, sur la création et l'organisation future de l'alimentation de la Saxe en électricité par les soins de l'Etat, le gouvernement déclarait qu'aux tâches que lui imposait l'intérêt du pays était venue maintenant s'ajouter celle d'alimenter le pays en électricité, et que l'Etat ne pouvait se soustraire à cette charge. C'est du point de vue des intérêts généraux de l'Etat, pour sau-

vegarder un intérêt public, que ce mémoire réclame l'entreprise par l'Etat de la fourniture de l'électricité.

Exception faite des biens agricoles issus des anciens domaines, et qui sont en général affermés, des quelques manufactures transmises par l'époque du mercantilisme et des monopoles d'Etat (tabacs, allumettes, etc.), qui ne représentent qu'une forme particulière de l'impôt indirect, aujourd'hui, tout le domaine de l'Etat et des communes sert incontestablement à un intérêt public, est par suite domaine public, propriété commune. Les voies des chemins de fer sont ainsi considérées, même par les représentants de la théorie du domaine public. Si les routes, chemins, voies navigables sont des choses publiques, les voies de chemins de fer doivent naturellement en être aussi. Alors, les lignes d'électricité, les conduites de gaz et d'eau, sont également des choses publiques. Pourquoi alors le reste de ces installations, le matériel roulant des chemins de fer, les ouvrages des usines électriques, de l'adduction du gaz et de l'eau, ne seraient pas comptés parmi les choses publiques, on ne saurait le comprendre. Les voies des chemins de fer servent moins à l'usage individuel que par exemple les gares. L'usage individuel ne peut plus du reste être la fin d'une chose publique. En ce qui concerne les voies navigables, il est entièrement disparu. La navigation et la pêche sont devenues des entreprises de grand capitalisme ; il n'est pas rare que la navigation entière d'une rivière ou d'un canal appartienne à une seule et même entreprise capitaliste. D'autre part, toutes les entreprises publiques servent aujourd'hui à l'usage commun, non à la vérité sous forme individuelle, mais sous forme collective. Personne ne peut plus être exclu de l'usage de l'eau, de l'électricité et du gaz, pas plus que de celui des routes, des places, des jardins publics, du bord de la mer. C'est encore à l'usage commun que servent les forêts de l'Etat et des communes, de la même façon, quelquefois plus que les routes.

Si l'on veut conserver la dénomination « domaine public », elle doit être appliquée au domaine entier de l'Etat et des communes. Alors il n'est plus en vérité possible de vouloir soumettre le domaine public, le domaine commun, à une autre juridiction que la propriété privée. Il n'y a qu'une sorte de propriété. « La possession d'une chose s'acquiert par acquisition de la puissance de fait sur cette chose », dit l'article 854 du Code civil allemand, complété par l'article 903 : « Le propriétaire d'une chose, dans la mesure où cela ne va pas à l'encontre de la loi ou des droits d'une tierce personne, peut en disposer à son gré et exclure les

autres personnes de toute action sur cette chose. » C'est la même conception que donne aussi le Code civil français, article 544 : « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. » Une propriété dont le propriétaire ne peut pas disposer comme d'une propriété privée est un château en Espagne. Si la personne juridique qu'on appelle l'Etat est propriétaire du domaine public, alors elle doit l'être aussi dans le sens du droit civil. En général, c'est aujourd'hui le cas dans la pratique, et le domaine public n'est pas juridiquement traité autrement que la propriété privée, la distinction des théoriciens n'apporte ici que confusion.

En tous cas, la science, du point de vue du droit public comme de l'économie politique, ne peut comprendre sous le concept « domaine public » que l'ensemble des propriétés de l'Etat, des communes et des autres corps de droit public. Propriété d'Etat signifie aujourd'hui propriété du peuple, donc propriété commune. C'est aussi le sens primitif du mot. Le terrain du peuple (*Volksland*) et le terrain de la communauté (*Allmend*) formaient le domaine total du peuple, après que la propriété privée des terres cultivées se fût constituée. Cette propriété commune n'était pas, certes, « propriété privée » de l'Etat ni des communes, et ne pouvait plus l'être, car il n'y avait encore ni Etat, ni communes au sens politique, qui pussent représenter le peuple comme personne morale. Tout cela appartenait en réalité à tout le monde et à personne. Le terrain du peuple était à la disposition de tous les membres du peuple pour l'usage commun, comme l'*allmend* à la disposition de tous les membres de la commune. Et ce domaine commun s'opposait, juridiquement et économiquement, à la propriété privée, comme l'expose par exemple H. von Scheel dans le *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* (1re éd., 1892) : « Pendant que, dans le cas de la propriété privée, s'exerce une seule volonté, celle d'une personne naturelle ou artificielle, comme par exemple une commune, le droit de propriété sur une chose qui fait partie du domaine commun ou sur un complexus de biens analogue s'exerce par la collaboration de plusieurs volontés. Et l'on ne peut parler de domaine commun proprement dit que lorsque les droits de propriété des sociétaires ne sont pas — comme dans le cas des sociétés par actions modernes — séparés nettement et partagés, mais lorsqu'une véritable collaboration des sociétaires a lieu, telle que la suppose l'utilisation commune de la matière, ce qui est le cas de l'*allmend*. Cette collaboration, évi-

demment, permet et nécessite l'existence de certaines règles d'administration intérieure, mais le droit de propriété n'est pas exercé par une personne morale fictive, mais par les sociétaires eux-mêmes. » En fait, dans la communauté germanique, toutes les décisions devaient être prises à l'unanimité. Et cette conception du droit s'est maintenue jusqu'à nos jours dans les communes (*Allmendgemeinden*) anciennes qui subsistent à l'état rudimentaire à côté de la commune politique, non seulement en Suisse, mais encore dans quelques cas isolés en Allemagne (par exemple dans le pays de Bade) ; ces anciennes communes ne peuvent se dissoudre ou aliéner leur sol que sur décision unanime de leurs membres. Or, le peuple est maintenant juridiquement unifié en corporations politiques, Etat et communes, qui exécutent la volonté commune du peuple et décident en son nom en tant que personnes morales, et par suite, disposent du domaine public comme le propriétaire particulier de sa propriété privée. La controverse juridique sur le concept « domaine public » a son origine dans les différentes conceptions de l'Etat, qui, plus ou moins, consciemment ou inconsciemment, sont influencées par les opinions politiques. Mais une recherche objective ne peut conduire qu'à cette conclusion que l'Etat moderne démocratique est le peuple lui-même, que par suite il ne saurait y avoir de distinction entre domaine public et domaine de l'Etat, ce à quoi aboutit la distinction entre domaine public et domaine privé de l'Etat.

La science n'a pas, jusqu'à présent, été capable de donner une définition claire du concept d' « Etat ». Si l'on lit les gros volumes des théoriciens les plus éminents de l'Etat au siècle dernier, on trouvera les explications les plus différentes du concept d'Etat, sans recevoir une réponse claire à cette question : Qu'est-ce au juste que l'Etat ? — L'Anglais John Austin, philosophe du droit qui vécut de 1790 à 1859, appelle l'Etat « un rapport entre le ou les tenanciers de la puissance publique et une masse populaire, rapport suivant lequel celui qui est au pouvoir et n'obéit jamais a l'habitude de commander, et les masses populaires l'habitude d'obéir à ses ordres ». C'est ainsi qu'il a connu l'Etat à son époque, comme le professeur de droit public allemand Max Seydel, qui, par Etat, comprend le pays et les gens qui sont dominés par une volonté supérieure. L'idée sociologique de l'Etat voit également dans l'Etat une institution du pouvoir pour dominer la grande masse du peuple par le moyen d'un nombre relativement petit de gouvernants. La théorie organique de l'Etat considère l'Etat comme un organisme vivant, pendant que

d'après la conception juridique, l'Etat serait un rapport juridique réel entre gouvernants et sujets. D'après Hegel, au contraire, se manifeste en l'Etat la raison absolue, en lui se réalise l'esprit objectif, il est l'esprit moral qui s'est développé jusqu'à être réalité organisée, la réalité, l'idée morale en tant que volonté qui se manifeste. Et Lassalle, dans son *Arbeiterprogramm* (programme ouvrier), appelle l'Etat l'unité des individus dans un tout moral, une unité qui multiplie des millions de fois les forces de tous les individus compris dans cette collectivité, les forces qui seraient à la disposition de chacun d'eux comme individu.

Il ne sort de telles abstractions aucune représentation de l'Etat. Mais, même au sujet de l'Etat considéré comme phénomène concret, les conceptions diffèrent grandement. Les juristes allemands ont longtemps discuté la question de savoir ce qu'est une autorité et quelles corporations doivent être comptées parmi les organes de l'Etat. Ces différentes conceptions de l'Etat et de ses organes s'expliquent essentiellement par le fait que l'Etat s'est constamment modifié, qu'il a évolué. Suivant l'époque où ils ont vécu et écrit, l'Etat qu'ils ont eu sous les yeux et leurs tendances politiques, les théoriciens de l'Etat ont bâti leurs différentes conceptions. Mais un examen scientifique du concept de l'Etat ne doit jamais perdre de vue que son but est de saisir la réalité. Et la réalité, c'est qu'aujourd'hui l'Etat n'est plus la domination de quelques-uns, d'une caste de seigneurs ou d'une bureaucratie, l'Etat s'est bien plutôt développé démocratiquement, en ce sens que les organes indépendants de l'administration, les communes, les parlements des districts (Bezirke), des cercles (Kreise) et des pays, et aussi les autres corporations de droit public, les chambres de commerce, d'industrie, d'agriculture et de travail, les institutions d'assurances, les sociétés et les organisations professionnelles, qui administrent également les « affaires publiques » du peuple, remplacent de plus en plus les autorités bureaucratiques et se partagent l'administration. L'Etat devient ainsi réellement l'organisation de la vie du peuple, un ensemble d'hommes établis dans le pays, dans lequel le peuple se gouverne lui-même en sous-groupements de formes très variées. Ce n'est que dans cette évolution, qui, dans quelques pays (Angleterre, Suisse), a atteint un haut degré, mais qui est en marche dans tous les pays, que l'Etat peut être considéré, représenté et compris. Malgré la grande ressemblance que peuvent avoir avec l'absolutisme les formes de gouvernement adoptées provisoirement et pour l'instant en Russie, en Hongrie, en Italie, et tout récemment

en Espagne, les tâches administratives qui sortent constamment aujourd'hui de la vie sociale sont si nombreuses et si variées, qu'elles peuvent de moins en moins être accomplies par une machine gouvernementale centraliste et bureaucratique, et que la vie de l'Etat n'est possible que par la collaboration de tous les membres de la communauté. C'est dans ces organismes qui s'administrent eux-mêmes, et dans les organisations populaires vivantes, que s'accomplit aujourd'hui la vraie vie de l'Etat ; c'est là que le peuple forme l'Etat.

Le domaine de l'Etat, qui n'est autre chose que le domaine public, et la régie publique, ne peuvent être compris dans leur essence et appréciés pleinement que par qui a vu clairement ce qu'est l'Etat et son évolution. Et comprendre cela conduit à l'appréciation supérieure de la régie d'Etat et à la conclusion que dans l'histoire du domaine public se manifeste pratiquement l'évolution du socialisme économique (communisme) : du communisme des paturages primitifs à l'*allmend* du Moyen âge et à ses restes dans l'époque suivante, le domaine public qui ne comprenait encore que les routes, les places et les cours d'eau servant à l'usage public, et finalement de là à l'*allmend* moderne, celui de l'exploitation par l'Etat et les communes réglée conformément à un plan et servant à l'intérêt public, à munir le peuple de bonnes voies de communication (chemins de fer, postes, télégraphe, téléphone), à le fournir d'eau, de gaz et d'électricité (lumière, chaleur et force), et dans la suite de cette évolution, à lui fournir encore le logement et l'habillement, des aliments et les biens intellectuels, par opposition au régime capitaliste, qui produit sans plan des marchandises pour le marché. Cette exploitation publique moderne, c'est le vrai socialisme, le communisme.

Lorsqu'il y a plus de quarante ans, Adolf Wagner institua une enquête sur cette question : « Que doit-on comprendre sous les mots : « exploitation communautaire » (*Gemeinwirtschaft*) ? qui étaient apparus dans le langage scientifique vers le milieu du siècle dernier, il arriva à cette conclusion que sous cette expression on devait comprendre l'exploitation servant aux intérêts publics, laquelle trouve son expression la plus pure dans la route publique. La route est construite et entretenue par l'Etat aux frais de la communauté et peut être utilisée par chacun sans restriction et gratuitement ; cela, dans sa pensée, est du pur communisme. Mais est-ce que les établissements publics destinés à fournir le peuple en eau, gaz et électricité, les chemins de fer d'Etat, les postes, le télégraphe et le téléphone ne sont pas des symboles

achevés du socialisme ? De grandes centrales publiques, par des milliers, des millions de conduites, et grâce à une organisation réglée conformément à un plan et merveilleuse, livrent à tous les habitants l'eau, la lumière, la chaleur, la force. Le fait que cela doit être payé ne change rien au caractère socialiste de l'institution. On perçoit encore parfois des taxes pour l'utilisation des routes, des voies navigables et des ponts ; ces taxes ont été pendant longtemps très répandues. D'autre part, par exemple à Vienne, l'eau est livrée aux habitants gratuitement (jusqu'à 25 litres par tête). Et le gouvernement des Soviets a rapidement renoncé à laisser utiliser gratuitement les institutions publiques, chemins de fer, tramways, théâtres, etc., parce que cela ne serait autre chose qu'un cadeau fait à un nombre relativement restreint d'habitants — et aux plus aisés — aux dépens de la grande masse des plus pauvres. Aux usines publiques d'eau, de gaz et d'électricité, il faut joindre, en suivant une ligne verticale, l'installation et la production de tuyaux pour les conduites, de fils, lampes, poêles à gaz, articles d'électricité, etc. ; aux chemins de fer, la construction de machines, wagons, ponts, voies. La construction des maisons et la fourniture de médicaments sont déjà des services publics, de même l'inhumation des morts. Une exploitation publique toujours grandissante se développe, l'exploitation socialiste et avec elle la conception juridique socialiste d'après laquelle la propriété en général n'est pas une chose privée dont le propriétaire puisse disposer à son gré, mais une institution de droit public. L'exploitation des champs et des forêts, l'industrie et le commerce, la construction des maisons, sont déjà réglées par des lois, dont l'extension extrême ne signifie ni plus ni moins que le passage de toute la vie économique au domaine public et à la régie publique.

(Traduit par R. Dhaleine.) Ed. FISCHER.

LES RÉGIES MUNICIPALES

Par M. MOSSÉ,

Inspecteur général des Services administratifs du Ministère de l'Intérieur (Paris)

Du « rapport d'ensemble de l'Inspection générale des Services administratifs », paru dans le numéro du 12 septembre 1923 du Journal Officiel de la République française, *nous sommes heureux de pouvoir extraire l'étude si riche, publiée par M. Mossé, sur* les Régies municipales.

POINT DE DÉPART ET LIMITES DE L'ENQUÊTE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE

Un très grand nombre de communes ont été amenées, pendant la guerre, à ériger en services municipaux la fourniture au public de diverses denrées ou marchandises nécessaires à ses besoins essentiels, tels que l'alimentation, la vêture et le chauffage. Ces initiatives se sont expliquées soit par la raréfaction des produits, soit par la défaillance du commerce libre, soit enfin par la hausse des prix, qui était le plus souvent la résultante de cet état de choses.

Le législateur est intervenu au cours de cette période pour établir des règles qui, en même temps qu'elles précisaient certaines obligations, étaient de nature à guider les municipalités dans une voie généralement nouvelle.

Mais, d'une part, si ces règles étaient applicables à la majorité des cas envisagés, quelques-uns sont demeurés à l'écart ; d'autre part, il s'en faut de beaucoup que l'observation des prescriptions édictées ait été partout rigoureuse et les conditions de fonctionnement, ainsi que les résultats de ces gestions, n'ont pas été identiques.

Dans le rapport adressé en 1920 au Président de la République par la cour des comptes, les questions relatives au ravitaillement de la population civile ont spécialement retenu l'attention de cette assemblée.

Celle-ci, toutefois, dans ses examens, ne s'est placée qu'à un point de vue comptable, et c'est dans ce seul ordre d'idées que la cour, « tout en regrettant que les problèmes budgétaires aient été résolus par des méthodes empiriques et improvisées, sans avoir été tout d'abord l'objet ni d'une étude spéciale ni d'instructions générales », a constaté « que les municipalités, en dépit de leurs louables efforts, n'ont pas toujours su concilier avec les besoins du moment les exigences d'une comptabilité rationnelle ».

A l'occasion d'un référé visant une commune du département de la Seine et sur lequel l'attention du ministre des finances avait été appelée, celui-ci souleva dans son ensemble, par une lettre au ministre de l'intérieur, la question des régies municipales.

Le présent rapport aura l'occasion de revenir sur certaines observations de ce document. Avant de les formuler, le ministre des finances faisait ressortir que, dans la grande majorité des cas, son administration était demeurée étrangère au fonctionnement des entreprises envisagées, les trésoriers généraux et receveurs

des finances, appelés à surveiller les gestions municipales, s'étant trouvés au cours de la guerre débordés par leurs attributions essentielles et dans l'impossibilité d'effectuer des vérifications ; au surplus, ajoutait-il, les municipalités échappant à sa tutelle, ses services n'auraient pu que formuler des observations et en référer au ministre de l'intérieur.

La conclusion de l'échange de vues qui s'ensuivit entre les ministres de l'intérieur et des finances fut que l'inspection générale des services administratifs serait invitée à entreprendre une enquête d'ensemble sur le fonctionnement des régies municipales, en particulier au point de vue financier, afin de dégager de cette étude les éléments d'une réglementation éventuelle.

Comme, d'autre part, l'inspection générale avait déjà été appelée, au cours de missions particulières, à examiner les conditions de fonctionnement et les résultats d'un certain nombre de régies municipales dont les organisateurs donnaient prise à quelque suspicion, son contrôle s'est exercé d'une façon assez large pour qu'elle ait cru possible, en vue de la préparation éventuelle de la réglementation demandée par le ministre des finances, de résumer dans un rapport général la documentation qu'elle a rassemblée et de présenter la synthèse, en quelque sorte, des observations qu'elle a recueillies.

Toutefois, le contrôle n'a porté en principe que sur les entreprises municipales nées de la guerre et ayant principalement pour but le ravitaillement de la population civile. L'inspection générale a laissé de côté les entreprises municipales d'eau, de gaz, d'électricité, de transport en commun, au sujet desquelles la légitimité de l'intervention directe des communes est encore controversée, et, de même, le fonctionnement d'entreprises dont le législateur a formellement prévu l'exploitation par les villes, telles que les pompes funèbres, les abattoirs, les bureaux de placement, etc.

D'autre part, parce qu'elle se plaçait au point de vue rigoureusement municipal, dans le domaine plus étroit du ravitaillement lui-même, l'inspection générale a écarté tout ce qui n'était pas d'initiative nettement communale, en particulier le fonctionnement d'une série d'organismes départementaux ou privés, *a fortiori* de services d'Etat, qui, au cours de la guerre, ont coopéré, parfois sous le contrôle de divers départements ministériels, à la fourniture de denrées ou de marchandises telles que les charbons ou les farines.

Enfin, les conditions très exceptionnelles et souvent très com-

plexes dans lesquelles ces divers organismes, et même les municipalités, ont été associés au ravitaillement des régions envahies, au cours des hostilités, n'ont pas été abordées.

Par contre, à raison du caractère particulier de certaines œuvres d'une durée permanente et visant des buts plus conformes à l'action normale des communes, l'inspection générale ne s'est pas désintéressée du fonctionnement, tant administratif que financier, des entreprises en régie dont l'activité se traduit par des opérations de commerce, en même temps qu'elle poursuit un but social, dans le domaine de l'hygiène ou de l'assistance, par exemple.

Il s'ensuit que les entreprises municipales qui ont fait l'objet d'enquêtes sur place pourraient être classées dans deux groupes distincts : d'une part, les entreprises commerciales qui, nées de circonstances exceptionnelles de guerre, devaient n'avoir qu'une durée limitée, telles les boulangeries, boucheries municipales, épiceries, laiteries, poissonneries, magasins généraux, en un mot tous les organismes par lesquels les communes se sont efforcées de parer au déficit momentané du ravitaillement ou même de combattre la vie chère.

Rentrent dans ce groupe, « quand ils sont communaux », les services créés pour l'achat et la vente du bois de chauffage et du charbon.

D'autre part, l'étude de l'inspection a porté sur les organismes municipaux d'un caractère permanent ayant pour but de satisfaire à des intérêts sociaux et dont les uns sont prévus par des textes particuliers, tels les bains-douches, tandis que les autres sont créés en vertu des pouvoirs généraux de gestion des municipalités, telles les soupes populaires, les cantines scolaires, etc.

Le présent rapport, après avoir rappelé l'état de la législation et de la jurisprudence, passera en revue le fonctionnement des deux catégories d'entreprises susvisées, en examinant d'abord leur mode de gestion, en second lieu leurs résultats, et des critiques auxquelles leur action paraît avoir donné lieu, il dégagera certaines règles que l'inspection générale souhaiterait leur voir appliquer.

Il importe, enfin, de spécifier que les cadres de l'inspection et l'ensemble de ses attributions ne permettaient pas, en un an, de pratiquer des enquêtes sur place dans toutes les régies qui font l'objet de ce rapport. Il a été nécessaire de joindre l'étude sur pièces, avec les dossiers de l'administration centrale, au contrôle sur place.

LÉGITIMITÉ DES RÉGIES MUNICIPALES. — LÉGISLATION ET JURISPRUDENCE

Ce rapport ne saurait aborder dans leur détail les controverses auxquelles a donné lieu la question de la légalité ou de l'opportunité des interventions municipales en matière économique.

Dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi dont il sera reparlé plus loin, soumise à la Chambre par M. Albert Thomas et tendant à la création d'offices publics d'approvisionnement, il est rappelé que la règle de capacité des personnes civiles résultant de l'article 1123 du code civil, aux termes duquel « toute personne peut contracter si elle n'en est pas déclarée incapable par la loi », a été attribuée, dans les législations étrangères dérivées du code civil, aux personnes morales que sont les communes — et il est remarqué que la loi du 5 avril 1884 ne contient aucune prohibition.

Mais le fait d'avoir présenté la proposition de loi en question témoigne d'un manque de confiance dans le bien-fondé de cette interprétation qui, si elle était adoptée, rendrait superflu tout texte nouveau.

Ce n'est pas, en effet, l'article 61 de la loi de 1884, aux termes duquel le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune, ni l'article 145, qui déclare intangibles, sous certaines conditions, les allocations portées au budget pour dépenses facultatives, ni enfin l'article 133, paragraphe 10, lequel ne vise que les produits des concessions de services publics, qui permettent de trancher la question dans le sens d'une capacité communale illimitée. Il resterait, en effet, et c'est ici que les controverses se donnent libre cours, à définir ce qu'il faut entendre par « affaires de la commune ».

Or, les personnes morales, en droit public français, qu'il s'agisse de groupements territoriaux ou d'établissements publics ou d'utilité publique, sont, à des degrés divers, mais sans exception, soumises au principe de la tutelle et de la spécialité, et l'application de l'article 1123 du code civil, en les assimilant aux personnes physiques, ne saurait avoir de portée que dans les limites de cette règle de la spécialité ; de même que, quelle que soit la législation, cette assimilation ne saurait prévaloir contre les nécessités du bon sens et donner aux personnes morales tous les droits inhérents à la capacité des êtres physiques, par exemple, et sans aller aux hypothèses les plus absurdes, celui de stipuler des reconnaissances d'enfants ou des adoptions.

A s'en tenir à l'état de la législation actuelle, on peut remar-

quer que l'intervention des communes en matière économique a été prévue et réglementée dans un certain nombre de textes qui ouvrent déjà à leur action un domaine qui n'est pas négligeable.

Sans parler des cas où l'institution d'une régie municipale a pour but de faciliter la perception de taxes fiscales, telle que la gestion des entrepôts pour la perception de l'octroi, des bureaux de mesurage public, réglementée par les décrets des 15-18 mars 1790, 17 brumaire an IX, les communes peuvent exploiter en régie, en vertu de textes formels, les services publics ci-après : les halles et marchés (loi du 28 mars 1790), les abattoirs (décret du 24 février 1811, lois des 8 janvier 1905, 8 janvier 1921), les bureaux de conditionnement (loi du 21 août 1900), les chambres funéraires et les services des pompes funèbres (loi du 17 juillet 1889, loi du 24 décembre 1904).

Il y a même, là, la faculté de créer à leur profit des monopoles.

Elles peuvent, mais ici sans que ces industries puissent être monopolisées, gérer des bains publics (loi du 3 février 1851), des bureaux de placement (loi du 14 mars 1904).

Certains parties de leur domaine privé sont susceptibles d'exploitations en régie, telles que les mines (ord. 8 novembre 1829-31 mars 1833), les tourbières (ord. 26 décembre 1814), les eaux minérales (d. 10 juin 1893-21 juin 1907), les salles de spectacle (d. 11 frimaire an VII), les terrains de chasse (circ. ministère agriculture, 15 janvier 1903-15 février 1904).

Il en est de même de leur domaine public pour les tramways (lois 11 juin 1880-31 juillet 1913).

Il y a encore lieu de faire état des droits qu'elles tirent de la loi du 12 avril 1905 ou de celle du 15 avril 1916, aux termes desquelles elles peuvent s'associer très étroitement, au point de vue financier, à des entreprises d'habitations à bon marché ou à des institutions de prophylaxie antituberculeuse.

D'autre part, pour les entreprises qui nécessitent de la part des exploitants l'utilisation dans des conditions anormales du domaine public communal et, par suite, entraînent pour eux l'obligation ou bien de solliciter des autorisations de voirie, ou bien de passer des traités de concession, pour celles, en un mot, où le principe de la liberté commerciale proclamée par les lois des 2-17 mars 1791 se heurte aux droits domaniaux des communes ou à leurs pouvoirs de police, les motifs d'intervention directe de celles-ci se font singulièrement puissants. Maîtresses absolues de la création de certains services publics, les communes ont incontestablement la capacité juridique d'en assurer l'exploitation.

C'est le cas des entreprises d'enlèvement des boues et de balayage, de distribution d'eau, de gaz ou d'énergie électrique, de transports en commun avec stationnement.

Aussi bien, n'est-ce qu'à l'occasion des actes de tutelle prévus par la législation générale, quand le fonctionnement de ces industries nécessite soit des actes déclaratifs d'utilité publique, soit des approbations d'emprunts, de centimes ou de taxes d'usage, que des obstacles ont pu être dressés contre les tentatives de municipalisation, et cela pour des motifs tirés de considérations d'ordre économique ou social. Juridiquement, en effet, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne s'applique pas. Quant à celui de la spécialité des communes, ses conséquences dépendent de l'extension qui est donnée à la notion de service public, laquelle est variable.

Ainsi, c'est avant tout à raison de l'aléa industriel que comportent la plupart de ces entreprises, de l'absence d'intérêt personnel et surtout de responsabilité directe des administrateurs communaux, de l'incertitude que présente leur compétence tant au point de vue technique que financier, des craintes que suscite l'origine électorale de leurs fonctions, que l'autorité tutélaire a fait preuve jusqu'ici d'hésitations, plus ou moins marquées, à laisser libre cours aux initiatives municipales.

C'est le motif du refus d'approbation de la demande d'emprunt de la ville de Tourcoing pour la régie du gaz, opposé par le conseil d'Etat dans son avis du 7 janvier 1877, qu'une loi du 30 juillet 1880 est venue d'ailleurs infirmer ; de refus semblables opposés par l'avis du 15 mars 1900 à l'institution d'un service municipal de vidanges à Lille, à l'exploitation en régie du funiculaire de Belleville (27 février 1877), à la mise en régie de travaux de curage de cours d'eau non navigables (17 avril 1901), etc.

Mais il convient de remarquer que les objections ainsi soulevées par l'administration supérieure dans l'exercice de ses pouvoirs de tutelle n'ont pas un caractère absolu et, qu'en fait, un très grand nombre de régies municipales, dans le domaine ci-dessus, ont été organisées.

D'abord, quand il s'est agi de délibérations de conseils municipaux à l'égard desquelles les pouvoirs de tutelle sont exercés par les préfets (art. 63 et 115 de la loi de 1884), certains de ceux-ci ont apporté des tempéraments, plus ou moins justifiés d'ailleurs, à l'exercice de ces pouvoirs, et, en l'absence de tout recours contentieux, le conseil d'Etat n'a pas eu à intervenir.

De plus, le conseil d'Etat lui-même n'a pas manqué d'apporter

aux rigueurs de sa jurisprudence primitive des adoucissements inspirés par l'examen des cas d'espèce.

La régie des services d'eau, qui comporte peu d'aléa industriel, le prix de revient de cette fourniture étant peu sujet à variation, a très rapidement été admise. Puis, le conseil d'État s'est montré favorable à l'institution de régies de gaz et d'électricité, notamment quand les communes ne trouvaient pas d'adjudicataires, quand les conditions de ceux-ci n'étaient pas avantageuses pour elles (6 avril 1900), ou encore quand l'exploitation projetée devait être gratuite ou quasi gratuite (13 novembre 1897-6 avril 1900, Saint-Léonard).

Il peut sembler intéressant de mentionner à titre d'indication, en prenant quelques départements pour exemple, les services de cette nature, institués à la faveur des considérations ci-dessus.

On constate que le service des eaux est assuré en régie par 96 communes dans l'Isère, 36 dans le Gard, 21 dans l'Ardèche, 22 en Seine-et-Oise, 20 dans l'Aude, 18 dans la Loire, 11 dans la Haute-Loire, 11 dans l'Oise, 9 dans la Charente-Inférieure, 7 dans l'Aveyron, 6 dans la Sarthe, 6 dans le Gers, 6 dans la Côte-d'Or, 6 dans le Lot-et-Garonne, 5 dans les Landes, etc.

Pour le gaz, pareille exploitation fonctionne dans 22 communes de Seine-et-Oise, 18 de l'Isère, 5 de l'Aude, 5 des Landes, 3 de la Somme, 1 dans chacun des départements de la Côte-d'Or, de la Creuse, de la Sarthe, de la Loire, du Tarn, de l'Yonne, etc.

Pour l'électricité, dans les départements des Hautes-Pyrénées, du Tarn, de la Seine-et-Oise, de la Vienne, de la Somme, de la Haute-Loire, de la Seine-Inférieure, du Nord, de la Savoie, de la Lozère, on trouve au total 33 régies.

Quant aux services publics dont l'exploitation directe a été prévue par les lois, certaines communes n'ont pas manqué d'y avoir recours. Ainsi la régie des octrois ou des droits de place fonctionne dans 14 communes de Seine-et-Oise, 7 de la Mayenne, 5 de la Haute-Savoie, 5 de la Savoie, 2 de la Côte-d'Or, 1 de la Haute-Garonne, etc.

Celle des halles et marchés est instituée dans 17 communes de Seine-et-Oise.

Celle des pompes funèbres est exploitée par 45 communes de l'Isère, 15 de l'Orne, 8 de Seine-et-Oise, 7 de la Loire, 3 de la Mayenne, 2 du Gers, 2 de la Savoie, 2 du Lot-et-Garonne, 1 de la Lozère, etc.

Celle des abattoirs se trouve dans 37 communes du Gard, 14 de la Creuse, 4 de Seine-et-Oise, 1 de la Haute-Garonne, etc.

C'est dans la catégorie des entreprises municipales qui ne sont pas réglementées par des textes particuliers (à part la loi de 1916, visant le ravitaillement, sur laquelle il y aura à revenir), et qu'on ne saurait considérer à aucun titre comme des monopoles communaux, car le principe de la liberté du commerce et de l'industrie les domine sans réserve, que rentrent les entreprises auxquelles s'applique le présent rapport.

Celles-ci, d'ailleurs, n'ont pas, en général, plus échappé que les industries monopolisées à l'action tutélaire de la jurisprudence administrative ou même contentieuse ; contentieuse, puisque le conseil d'Etat a montré qu'à côté des pouvoirs de tutelle qu'il exerce sous forme d'avis, son intervention pouvait se manifester par l'examen des pourvois dirigés contre les délibérations des conseils municipaux.

Depuis l'important arrêt du 29 mars 1901 (Casanova), ces pourvois peuvent être intentés non plus seulement par des planteurs justifiant d'un intérêt direct, mais, même quand il s'agit de délibérations ayant une répercussion financière (et c'est le cas des exploitations en régie), par tout contribuable (conseil d'Etat, 6 avril 1906 : Baliman).

Ce n'est pas que le conseil d'Etat, dans ce dernier cas, s'appuie sur des principes très différents de ceux qui se dégagent des décisions précédentes et aboutisse à des conclusions très éloignées. Le départ qui a été souligné entre les monopoles communaux proprement dits et les entreprises relevant en principe du libre jeu de la concurrence ne semble pas avoir eu, au regard de sa jurisprudence, une portée pratique très appréciable.

Les conclusions du commissaire du gouvernement dans l'arrêt du 1er février 1901 (ville de Poitiers) souvent invoquées : « Lorsqu'il s'agit d'une industrie qui, par sa nature, par l'emploi des voies publiques en particulier, constitue un véritable monopole, comme la distribution d'eau et de gaz, rien ne fait obstacle à ce qu'elle soit érigée en services publics... » visent en effet la création d'un service public par les communes, mais nullement son exploitation en régie, laquelle est une manifestation toute différente de l'intervention municipale. Or, pour l'exploitation, les principes du conseil d'Etat paraissent bien être les mêmes, qu'il s'agisse d'une industrie monopolisée ou d'une industrie libre.

Ces principes, en ce qui concerne cette seconde catégorie d'entreprises et quelles que soient les contradictions apparentes qui résultent de décisions d'espèces, ont toujours conduit le conseil d'Etat à dénier toute capacité commerciale ou industrielle aux

communes en dehors des cas où l'initiative privée, par sa nature ou à raison de circonstances exceptionnelles, se trouve hors d'état de satisfaire aux besoins.

Il est facile de voir qu'il n'y a pas loin de cette conception à celle qui, en ce qui concerne les monopoles communaux, exige, pour leur exploitation par les communes, la survenance de circonstances également exceptionnelles, telles que la défaillance d'adjudicataires ou leurs exigences excessives.

C'est ce qu'a affirmé l'arrêt précité du 1er février 1901, qui n'a pas jugé ces conditions suffisamment remplies pour justifier la création d'une boulangerie municipale à Poitiers : « Considérant que si, dans des circonstances exceptionnelles, l'intervention des conseils municipaux peut être rendue nécessaire pour assurer l'alimentation publique, il résulte de l'instruction qu'aucune circonstance de cette nature n'existait à Poitiers. »

Dans le même sens, on peut se référer à des arrêts du 29 juillet 1907 (Espagnol), du 2 juillet 1909 (Foureau), du 6 mai 1914 (Châteauroux).

C'est d'ailleurs une jurisprudence identique que le conseil d'Etat applique aux initiatives prises par les départements et qu'un arrêt récent du 31 janvier 1921 a affirmée, à propos de la création d'une caisse d'assurance. « Considérant que s'il peut appartenir exceptionnellement aux administrations locales d'intervenir pour la satisfaction des besoins essentiels de la collectivité en cas de défaillance ou en cas d'insuffisance manifeste de l'industrie privée, cette circonstance n'est nullement celle de l'espèce ».

Par contre, s'agit-il de l'exploitation de certains services communaux qui peuvent être organisés en toute circonstance tels que les bains-lavoirs (loi de 1851), le conseil d'Etat n'hésite pas à proclamer le droit des communes (arrêt du 19 avril 1918 (Firminy).

Telles sont les règles essentielles qui peuvent se dégager de la jurisprudence du conseil d'Etat : inaptitude des communes à entreprendre la gestion de services commerciaux en temps normal ; légitimité de leur action dans les hypothèses prévues par des textes, où, d'ailleurs, le caractère prédominant de ces institutions n'est pas d'être commercial ; légitimité encore en cas de défaillance de l'industrie privée, mais ici limitée à la durée des circonstances de fait qui ont justifié cette intervention.

L'inspection générale n'entend pas se livrer à un commentaire de cette jurisprudence. Elle a été critiquée. On a argué que les

communes étaient empêchées d'essayer de faire des bénéfices douteux, mais possibles, par une exploitation en temps normal, mais qu'on leur rendait leur liberté quand l'initiative privée était défaillante, c'est-à-dire quand l'exploitation doit vraisemblablement être appelée à se traduire par des pertes. Et on a rapidement conclu que s'il appartient aux communes d'assurer des services publics dans des circonstances exceptionnelles et naturellement défavorables, on a grand tort d'attendre ces calamités pour leur demander des services qu'elles rendraient d'autant mieux dans des conditions normales.

Enfin, sur le terrain juridique, on a pu s'étonner de ce que le principe de la spécialité, qu'on oppose à l'action directe des communes, s'évanouisse en présence de circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire de ce que la capacité d'un être moral puisse subir des changements du fait d'événements étrangers à sa personnalité.

L'examen approfondi de ces critiques, qui mettent en cause tout le problème des régies municipales, dépasserait la portée d'un rapport de corps de contrôle, et, le faisant sortir du domaine des constatations objectives, le conduirait sur un terrain de doctrine, ou plutôt de controverse vraisemblablement sans issue.

Aussi a-t-il semblé à l'inspection qu'après avoir rappelé ces règles de la législation générale et les principes sur lesquels repose la jurisprudence, parce que ces règles et ces principes dominent, en l'absence de textes spéciaux, le fonctionnement des régies municipales, elle pouvait se borner là.

En ce qui concerne les entreprises sur lesquelles a porté son contrôle, il est à retenir que, pour celles qui fonctionnent à titre permanent, à part les bains-douches et les salles de spectacles, il n'y a pas de législation particulière et que, par suite, les règles et les principes ci-dessus conservent toute leur portée.

Pour celles qui ne devaient avoir qu'une durée temporaire et qui avaient pour objet le ravitaillement de la population civile, il existe, au contraire, une réglementation spéciale qu'il convient également de résumer.

Elle est contenue dans un ensemble de textes dont les principaux sont les lois des 30 avril, 30 octobre 1916 et 4 avril 1918 et le décret du 30 juin 1916.

Ces textes faisaient suite à la loi du 16 octobre 1915, dont l'article 1er prévoyait que, pendant la durée de la guerre, il pouvait être pourvu par voie de réquisition à l'approvisionnement de la population civile en blé et farines, et au décret du 27 octobre (art. 22) qui disposait que des cessions de blé et farines

pourraient être consenties aux communes en même temps qu'aux départements et aux chambres de commerce.

L'article 5 de la loi du 20 avril 1916 édictait que, pendant la période d'application de la loi (fixée par l'article premier à la durée des hostilités et aux trois mois qui suivent leur cessation), il pourrait être pourvu à l'approvisionnement de la population civile par voie d'achats amiables ou de réquisition en vue de la cession aux communes de denrées ou substances énumérées à l'article 1er.

Ces denrées et substances étaient alors : le sucre, le café, l'huile, l'essence de pétrole, les pommes de terre, le lait, la margarine, les pâtes alimentaires, les huiles comestibles, les légumes secs, les engrais, le sulfate de cuivre et le soufre.

Les lois des 30 octobre 1916 et 4 avril 1918 y ont ajouté les beurres, fromages, tourteaux alimentaires, graines oléagineuses, riz, mil, semoule, pâtes alimentaires, tapioca, viandes salées ou conservées, poissons salés ou conservés, boissons alimentaires, rhum, poivre, fourrages et paille.

C'est le décret du 30 juin 1916 qui détermine, en même temps que la procédure à suivre pour l'obtention des cessions, les conditions dans lesquelles les communes peuvent mettre en vente les denrées ou substances qui leur ont été cédées et fixe les règles auxquelles elles doivent se conformer pour les opérations comptables.

Il convient de rappeler les dispositions essentielles édictées dans le cas où les communes devaient procéder à la vente de ces denrées à la consommation locale.

Il leur était loisible de réaliser cette vente soit par l'intermédiaire de collectivités telles que les syndicats ou sociétés coopératives, soit par celui de commerçants approvisionnés, soit en régie directe dans des magasins gérés pour leur compte.

C'est au conseil municipal qu'il appartenait, sous réserve de l'approbation préfectorale, de statuer à ce sujet, ainsi que de fixer les prix, qui ne devaient pas être inférieurs aux prix de revient, c'est-à-dire au prix de cession majoré des frais de transport et frais accessoires.

La comptabilité de ces opérations supposait l'intervention du receveur municipal, d'un régisseur comptable et, éventuellement, d'un comptable-matières.

Le receveur municipal, tout d'abord, était chargé d'acquitter la valeur des cessions faites à la commune, ainsi que les frais accessoires (art. 15). La dépense devait être appuyée des pièces

justificatives réglementaires, notamment, en ce qui concerne les prix de cession, de la délibération autorisant l'opération et, s'il y avait lieu, du récépissé à souches de l'agent comptable-matières.

D'autre part (art. 17), pour retracer dans sa comptabilité les opérations de cession et de vente, le receveur municipal était tenu d'ouvrir un compte spécial hors budget. Ce compte devait comprendre, en recettes, le produit des ventes et les recettes accessoires ; en dépenses, la valeur des denrées et substances cédées à la commune et, éventuellement, les frais de transport, les dépenses de personnel auxiliaire, de magasinage, de manutention et autres frais accessoires.

La désignation d'un régisseur comptable était imposée par l'article 15 aux communes qui procédaient directement à la revente au détail des denrées et substances visées par la loi.

Des règlements établis par le maire et approuvés par le préfet, après avis des trésoriers généraux, devaient fixer l'organisation du service, déterminer les garanties à exiger des régisseurs, le montant des avances pouvant leur être consenties, les dépenses et les recettes qu'ils étaient autorisés à payer et à encaisser, les époques de versement à la recette municipale, les termes et délais dans lesquels ils devaient justifier de leurs opérations au receveur municipal.

En outre, les communes qui constituaient des magasins d'approvisionnement (art. 13) étaient tenues d'organiser, indépendamment de la comptabilité en deniers réglementaires, une comptabilité-matières, et d'instituer un agent comptable responsable de ces opérations.

« Cet agent est placé sous le contrôle du maire et du receveur municipal. Il prend charge, en qualité et en valeur, des denrées et substances approvisionnées, la valeur étant déterminée d'après le prix de cession et les frais de transport au moyen d'un bordereau certifié par le maire et le receveur municipal.

« L'agent comptable est nommé par le maire avec l'agrément du préfet, quelle que soit l'importance des revenus de la commune. »

Enfin, le décret prévoyait qu'un contrôle serait effectué par les soins des autorités municipales dans les conditions suivantes :

« Art. 18. — Chaque fois que le maire le jugera nécessaire et obligatoirement en fin d'année, une commission composée du maire ou d'un adjoint et de deux conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau dressera, en présence de l'agent comptable-matières, un inventaire des denrées et substances en magasin. »

Ces dispositions sont à rapprocher de celles de l'article 17, qui prévoit :

« Art. 17. — Les manquants et déchets de toute nature constatés par les inventaires et par procès-verbaux certifiés par le maire font l'objet d'un mandat de dépense budgétaire qui est inscrit en recette au compte spécial. Il en est de même en fin d'année pour les frais accessoires que la commune déciderait de prendre à sa charge et qui n'entreraient pas dans le calcul du prix de revient.

« Les manquants et déchets ne peuvent toutefois être portés en dépense budgétaire qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet, sauf recours de l'intéressé devant le ministre des finances. »

En outre : « Art. 19. — En fin d'année, le comptable-matières devra établir un compte de ses opérations et adresser ce document au receveur municipal, qui s'assurera de son exactitude et l'annulera à son compte de gestion. »

Telles étaient les dispositions essentielles de la loi et du décret de 1916.

Il convient d'observer que le champ de cette législation était assez limité :

1° Elle n'avait qu'une durée temporaire, close à l'issue des trois mois suivant la cessation des hostilités ;

2° Elle n'était applicable qu'à certaines catégories de substances et denrées qui faisaient l'objet d'une énumération ;

3° Elle ne visait que les denrées et substances acquises par les communes par voie de cession suivant la procédure qu'elle instituait.

En fait, comme il va être exposé, soit que les opérations des communes aient préexisté à la promulgation de cette loi, soit que bien des municipalités soient restées dans l'ignorance de ses dispositions, soit que les entreprises aient plus ou moins dépassé le cadre légal (nature des denrées, conditions d'approvisionnement), la très grande majorité des régies municipales a fonctionné en dehors des règles de la législation susvisée.

Quand il s'agit d'entreprises rentrant dans le cadre de la loi de 1916 et que le défaut d'application de ce texte a résulté de sa méconnaissance par les autorités responsables, il y a lieu de leur en faire grief. Mais quand il s'agit, ce qui a été souvent le cas, d'opérations commerciales plus ou moins éloignées du champ d'application de la loi de 1916, il convient surtout de regretter, comme l'a fait la cour des comptes dans un document précité,

que les municipalités n'aient pas été, dès l'origine même, guidées par des instructions d'ordre administratif ou comptable. C'est l'examen des errements suivis par elle qui va faire l'objet des développements ci-après.

RÉGIES MUNICIPALES TEMPORAIRES

Les considérations qui précèdent suffisent à montrer que l'initiative prise par les communes au cours de ces dernières années se légitimaient non seulement pour celles qui entendaient demeurer dans le cadre de la loi de 1916 et se conformer à ses obligations, mais même à l'égard de celles qui, en marge de cette loi, ont entrepris, à raison de circonstances exceptionnelles que la jurisprudence a toujours réservées, des opérations tendant à obvier à l'absence, à la raréfaction ou à la cherté des produits de première nécessité.

D'ailleurs, si l'on se reporte pour ces entreprises à la jurisprudence des tribunaux judiciaires, il conviendrait de leur dénier le caractère commercial. En effet, un jugement du tribunal civil de la Seine, du 4 novembre 1921, décida que les boucheries munipales de Paris ne sauraient être assimilées aux entreprises commerciales auxquelles est applicable la législation sur les accidents du travail.

Pour toutes ces catégories d'entreprises, la question de la légitimité de leur création ne se pose donc pas, et, en outre, il serait injuste de ne pas reconnaître que la plupart des communes ont ainsi rendu, en assumant des risques, des responsabilités et une besogne très délicate pour laquelle leurs administrateurs n'étaient pas toujours préparés, d'inappréciables services.

Ce qui peut surprendre, toutefois, quand on jette un coup d'œil d'ensemble sur ces institutions, c'est la très grande diversité des moments de leur apparition, et on peut se demander, étant donné que les oscillations du coût de la vie ont été sensiblement uniformes sur toute l'étendue du territoire, pourquoi, alors que l'initiative de certaines communes se place à une époque lointaine, notamment, pour quelques-unes, aux premiers mois des hostilités, d'autres n'ont éprouvé les mêmes besoins que longtemps après, un grand nombre même postérieurement à la paix.

De plus, cette diversité qu'on constate à propos de la création de ces services temporaires, on la retrouve à l'occasion de leur échéance terminale. Certaines communes ont persisté dans leurs gestion, longtemps après l'époque où telles autres de leurs voi-

sines avaient considéré que les circonstances justifiant leurs interventions avaient cessé d'exister.

Quant au fonctionnement même, il va sans dire qu'en dépit des termes énumératifs de la loi de 1916, il eût été expédient pour toutes les communes qui pratiquaient des opérations de régie d'appliquer, sinon à la lettre, du moins dans leur esprit, les dispositions essentielles du décret du 10 juin 1916.

Certaines l'ont fait, bien que leurs services municipaux préexistassent à la promulgation de ces textes, ou alors que les denrées ou marchandises qu'elles se procuraient provenaient d'autres sources que des cessions envisagées par la loi, ou même encore quand elles ne s'étaient pas limitées à l'énumération légale, mais traitaient d'autres articles, comme la viande fraîche, le bois ou le charbon par exemple.

Des préfets ont même, par voie d'instructions spéciales, recommandé cette pratique aux communes. C'est ainsi qu'une circulaire du préfet de la Seine du 3 septembre 1919 indique : « Les municipalités peuvent, par analogie, se conformer aux prescriptions du décret pour les ventes communales de toutes autres denrées ou subsistances et je ne saurais trop vous engager à observer ces prescriptions pour toutes les ventes effectuées. »

Quoi qu'il en soit, les enquêtes de l'inspection générale ont établi que ce ne fut que la minorité des communes qui a eu ce souci de régularité et de contrôle et qu'au contraire, un très grand nombre a suivi tous errements en marge ou en dehors de la législation, sans même que les périls financiers qui en résultaient aient toujours été compensés par les avantages d'une appréciable simplification.

Pour donner un aperçu général du fonctionnement de ces entreprises, il convient de passer en revue certains types pris parmi les plus marquants des services municipaux d'approvisionnement.

Boucheries municipales

Le plus courant a été la boucherie municipale. Ainsi que pour le pain — la première des matières de toute nécessité — la viande est toujours apparue comme une denrée sur laquelle les pouvoirs publics devaient exercer un certain contrôle et éviter le danger de trop brusques écarts de prix ; il suffit de rappeler que c'est une loi du 22 juillet 1790 qui a donné en cette matière, à l'autorité municipale, des pouvoirs de taxation.

D'une application délicate, à laquelle on avait eu peu recours en pratique, cette disposition, en admettant même qu'elle eût été

opérante pendant l'époque envisagée pour contenir les cours commerciaux, était évidemment insuffisante pour obvier au déficit de l'approvisionnement du commerce libre ; les municipalités n'ont donc pas tardé à aller plus loin.

Elles ont eu recours à une très grande variété de procédés. Certaines villes se sont bornées à confier à un commerçant de la localité le monopole de la viande congelée qui leur était attribuée soit par cession, soit à la suite de contrats passés avec des usines frigorifiques. Elles se réservaient en échange un droit de contrôle sur l'ensemble des viandes débitées, notamment celui de fixer les prix. Ce procédé, employé par la ville de Toulon, par exemple, pouvait avoir pour effet, tout en procurant à la population l'appoint de la viande congelée, d'assurer par le jeu de la concurrence une baisse de prix sans même recourir à la taxation générale.

Il n'y a pas là en réalité l'organisation d'une régie municipale.

Il en était de même pour les villes qui, comme Melun, dans la première partie de son intervention, se bornaient à déléguer, pour leurs achats à l'Etat de viande congelée, un grossiste qui, ensuite, la revendait aux détaillants aux prix fixés par le maire.

Dans d'autres localités, l'intervention municipale s'est traduite par la constitution d'un comité privé à qui la commune faisait des avances de fonds et s'en remettait du soin de procéder aux opérations d'achats et de ventes, sans avoir avec lui d'autres rapports que ceux d'un créancier vis-à-vis d'un débiteur. C'est ce qui s'est passé, par exemple, à Dieppe et à Fécamp.

Le conseil municipal de Dieppe, au mois de mai 1918, vota une avance de 30.000 francs, plus tard portée à 60.000, qu'il mit à la disposition d'un comité privé, lequel devait assurer le fonctionnement d'une boucherie dite municipale, créée par lui, à l'aide, au début, des fonds provenant de cette avance et, par la suite, du produit des ventes effectuées.

Les opérations de ce comité se sont soldées, en avril 1921, par un excédent de recettes de 26.871 fr. 40, qui a été versé à la caisse municipale.

A Fécamp, un crédit de 22.000 francs, voté dans les mêmes conditions en 1918, fut alloué à titre d'avance au préposé d'octroi placé sous le contrôle d'une commission municipale, et les opérations, terminées en juillet 1922, ont accusé, ici encore, en bénéfices : 24.283 francs.

Cette somme a été déposée en compte courant à la Société générale.

Au point de vue financier, l'irrégularité est manifeste, car les opérations ainsi effectuées ayant été entreprises à l'aide de deniers publics et leur aléa devant être en définitive supporté par la ville, on aurait dû faire appel au receveur municipal ou, tout au moins, constituer un régisseur comptable dont toutes les opérations de recettes et de dépenses eussent abouti à la recette municipale, tandis que celle-ci s'est contentée de faire des avances et de recevoir les remboursements. Il y a eu en réalité maniements de deniers publics par d'autres que les comptables réguliers.

Ce n'est pas le cas des villes, assez nombreuses, qui ont eu recours à un système analogue, mais dans lequel les fonds étaient avancés par le comité lui-même ou par une tierce personne, parfois par le maire (commune du Pin, Orne).

Mais pour en revenir aux régies telles que celles de Fécamp et de Dieppe, ce qu'il y a lieu de retenir, c'est que, tout en encourant la critique relative au maniement irrégulier des deniers, l'intervention municipale demeure encore assez limitée.

Or, la plupart des villes sont allées beaucoup plus avant et ont organisé des magasins municipaux dont elles assuraient l'entière gestion.

A Nîmes, à Roubaix, le magasin municipal n'alimentait en viande que les commerçants de la localité ; mais le système de beaucoup le plus répandu était la boucherie municipale ouverte au public.

Règlement. — Sous réserve des observations ultérieures touchant les délibérations des conseils municipaux, qui étaient nécessaires non seulement pour les ouvertures de crédits, mais pour l'institution même des services, celle-ci comportait une réglementation par arrêté municipal.

Le plus souvent, ce texte est intervenu, réglant avec plus ou moins de minutie les détails de fonctionnement de l'entreprise : les conditions de son administration, la nomination et le traitement du personnel, la forme et le contrôle des achats et des ventes, les jours et heures d'ouverture, le mécanisme de la comptabilité. Ainsi fut fait pour Saint-Etienne, Rennes, Beauvais, Laval, Tourcoing, Cherbourg, etc...

Par contre, un trop grand nombre d'entreprises de localités importantes (Evreux, Angers, Auxerre, etc...) ont fonctionné sans règlement municipal.

Commissions de contrôle. — Toutefois, une commission de contrôle a fonctionné ou, du moins, a été désignée presque partout, même dans les villes où les boucheries n'étaient pas soumises à un

règlement. Cette commission, comprenant des membres du conseil municipal et des commerçants de la localité, avait des pouvoirs plus ou moins étendus. Tantôt, elle n'avait pour mission que de contrôler le fonctionnement du service, tantôt elle était un véritable organisme d'administration et déléguait un ou plusieurs de ses membres pour effectuer certaines opérations, en particulier les achats.

Locaux. — Matériel. — L'installation des magasins de boucherie nécessitait du matériel et des locaux. Pour le matériel, on a souvent procédé à l'achat de ce que laissait disponible un commerçant mobilisé. A Saint-Etienne, la ville a pris la suite d'une société coopérative qui groupait cinq magasins et est devenue propriétaire pour la somme de 25.000 francs d'un important matériel.

L'erreur commune des municipalités fut toutefois de n'en pas dresser un inventaire ; ce document eût été utile, ne fût-ce que pour connaître le chiffre exact des bénéfices ou des pertes en cours de gestion.

Pour les locaux, on a utilisé tantôt des locaux municipaux, tantôt des magasins loués, mais dans le premier cas, la fourniture du local étant faite par la ville, il eût été légitime, surtout s'il s'agissait d'immeubles qui auraient pu recevoir une autre affectation, de débiter les entreprises d'un loyer, pour répondre à la préoccupation ci-dessus. Il en est de même des emplacements, accordés par les villes dans les halles et marchés couverts, donnant lieu à la perception des droits d'usage.

On y pensa rarement.

D'une façon générale, les locaux loués le furent à des conditions avantageuses. Leur nombre était très variable, et dépendait moins de la population que de l'importance donnée aux opérations. Ainsi, il y en avait 7 à Nîmes et 5 à Saint-Etienne, un seul à Moulins et à Troyes, 3 à Narbonne, etc. La ville du Havre, pour le débit de la viande, a procédé à l'installation de dix-sept baraques et le coût de cette installation est difficile à isoler, car elle a été faite par le service d'architecture municipal, qui dispose d'ouvriers appelés à travailler d'une façon permanente pour le compte de la ville. Au surplus, en fin de gestion, les matériaux ont servi à d'autres usages.

Personnel. — Généralement, il a été fait appel à un boucher chef, aidé d'employés ou d'apprentis pour le débit de la viande, et de femmes pour la tenue de la caisse.

Le chiffre de ces employés variait avec le nombre et l'impor-

tance des magasins. Parfois, le boucher chef avait la latitude de recruter lui-même le personnel auxiliaire ; parfois c'était le représentant de la ville chargé de la direction du service, ou le maire, qui embauchait tout le personnel. A Beauvais, le conseil municipal fixait le nombre des employés, et le maire procédait aux nominations.

Quant au représentant de la ville mis à la tête du service, qu'il fût ou non investi régulièrement des fonctions de régisseur, avec les conséquences financières que cela comporte, c'était presque toujours un fonctionnaire municipal, pris notamment dans le cadre des employés d'octroi. On trouve également un inspecteur des marchés ou le secrétaire de mairie (Agen, Saint-Etienne, Troyes, etc.) Au Havre, on a utilisé le concours non seulement des employés de l'octroi, mais même des agents de police qui recevaient une indemnité journalière de 5 francs.

A Roubaix, le régisseur était lui-même contrôlé par un contrôleur général du service.

Le salaire de ce personnel était tantôt fixe, mensuel ou journalier, tantôt proportionnel aux ventes. A Saint-Etienne, le personnel, qui comprenait un régisseur, cinq bouchers gérants, un aide-boucher, deux caissiers et un comptable, coûtait 4.300 francs par mois, auxquels s'ajoutaient pour les bouchers des indemnités de rendement s'élevant de 250 à 300 francs. A Villeurbanne, les gérants recevaient des mensualités de 500 francs et 1,50 % sur le produit des ventes.

Opérations d'achats. — En ce qui concerne les opérations pratiquées, certaines boucheries se sont contentées de vendre de la viande frigorifiée (Quimper), dont les communes ont été approvisionnées soit par l'Etat, soit par des organes départementaux ; mais la plupart ont également débité des viandes fraîches.

Il y avait donc lieu de recourir à des achats de bétail. Ceux-ci ont été effectués soit par les bouchers chefs, soit par les régisseurs généraux, ou encore par des membres mandatés par la commission de contrôle. On a utilisé à cet égard tous procédés, tantôt sur place, tantôt dans les foires et marchés du voisinage, tantôt dans des régions plus ou moins éloignées. C'est ainsi que la ville de Reims, par exemple, dut recourir à des mandataires chargés de venir s'approvisionner au marché de la Villette.

La tentative la plus audacieuse dans cet ordre d'idées fut celle d'une ville qui n'hésita pas à faire, dans une de nos possessions d'outre-mer, l'acquisition d'un bétail sur pied. Un mandataire accomplit plusieurs voyages et procéda à l'achat et à l'embarque-

ment du bétail ; mille cinq cents bœufs furent ainsi transportés et débités dans les magasins municipaux. Cette opération fut cependant de courte durée, les résultats, aux points de vue financier et de la qualité des viandes importées, ayant laissé à désirer.

Le danger qu'offrent de pareilles initiatives est trop évident pour qu'il soit besoin d'insister : outre que les frais de transport grèvent lourdement l'entreprise, plus l'intermédiaire à qui est confié l'approvisionnement s'écarte des marchés locaux, où les prix peuvent être aisément connus, plus le contrôle sur les opérations devient malaisé.

Ventes. — Prix. — Les conditions de vente, dans toutes les boutiques municipales ayant un règlement, sont précisées par ce texte, mais il rare qu'il ait établi des barèmes de vente au détail d'après le prix de revient. Quelques règlements toutefois (Agen, Nîmes) ont bien prévu que le prix de vente ne pouvait être inférieur au prix d'achat, majoré de 1 % pour frais divers.

Mais cette précaution, à elle seule, quand les villes procédaient directement à la vente, ne signifie pas grand'chose. Dans un prix de revient, il entre, en effet, des éléments tels que les frais généraux et les pertes par suite d'avaries ou de déchets qui, à la différence des frais d'achat, de manutention et de transport, ne peuvent pas être calculés à l'avance, et, par suite, fixés à un pourcentage.

D'ailleurs, d'une façon générale, comme les prix de vente, fixés par le maire ou la commission, étaient essentiellement revisables et ont été, en fait, partout continuellement revisés, il eût été possible aux municipalités de maintenir une corrélation constante entre eux et le prix de revient intégral.

En pratique, cette corrélation n'a presque jamais été considérée comme un élément essentiel pour la fixation des prix de vente, mais bien plutôt les prix en usage dans le commerce libre qu'il s'agissait de faire baisser.

C'est peut-être dans la ville du Havre que cette politique paraît avoir été suivie avec le plus d'opiniâtreté, et il a été aisé de constater que, le but poursuivi ayant été d'obtenir la baisse sur le marché libre, la ville n'a négligé aucun moyen pour y parvenir, sans envisager le prix de revient.

Par ailleurs, on a constaté que les prix de vente n'étaient pas les mêmes suivant les acheteurs. Ainsi, à Agen, pour l'hôpital-hospice, le prix était sensiblement plus bas que le prix courant.

Quand le prix a été ainsi fixé en fonction de l'acheteur et non plus de la marchandise, il y a eu là une subvention indirecte aux

établissements bénéficiaires, qui aurait dû se traduire, pour autant que les villes entendaient la consentir, par le versement des sommes correspondantes au compte des boucheries.

Mécanisme financier. — Comptabilité. — Au point de vue financier, les communes ont pratiqué divers systèmes.

Il convient de noter tout d'abord que c'est par délibération du conseil municipal, soumise à approbation, que devaient être ouverts les crédits nécessaires au fonctionnement des entreprises municipales et, par suite, que cette délibération devait préluder à toute institution.

Si la plupart des communes ont observé à cet égard les dispositions de la loi de 1884, l'inspection générale a relevé néanmoins un assez grand nombre d'irrégularités qui témoignent que non seulement des maires ont cru, à raison des circonstances, pouvoir négliger les prescriptions légales, mais encore que le contrôle des assemblées délibérantes et la tutelle de l'administration supérieure ne se sont pas exercés comme il eût fallu.

Sans parler de communes où les fonctionnaires municipaux avaient une tendance regrettable à soustraire leurs agissements au contrôle de leurs assemblées, pratique que certaines enquêtes ont révélée, on a pu constater que des services municipaux en régie ont été organisés avant toute délibération du conseil municipal, ou sans que ces délibérations aient été dûment approuvées. Il en est pour lesquelles la régularisation intervint dans la suite (Marseille, où le service créé par arrêté du 7 mars 1919 fut consacré par une délibération approbative du 27 mars 1920). Mais il en est également pour lesquelles elle n'est jamais intervenue. C'est le cas du Havre, dont la délibération du 15 décembre 1920 n'a jamais été approuvée.

Le mécanisme financier auquel les conseils municipaux ont eu recours (si on laisse de côté, bien entendu, le système des avances remboursables) a consisté, soit à faire figurer les opérations de recettes et de dépenses dans le budget des communes, soit, au contraire, à ouvrir un compte hors budget. Le décret du 30 octobre 1916 (art. 17) préconise ce second procédé, qui offre des avantages incontestables de sincérité et de clarté, puisqu'il aboutit à faire ressortir les bénéfices ou les pertes des entreprises en régie, à la condition qu'on ait soin de ne plus rien laisser subsister, dans le budget de la ville, des dépenses qui doivent être mises à la charge de la régie ; et ceci n'a pas toujours été le cas pour le loyer ou le personnel, par exemple.

L'ouverture d'un compte hors budget se justifie également par

le caractère exceptionnel et temporaire des régies de ravitaillement, en particulier des boucheries municipales.

Toutefois, étant donné que ces initiatives ont paru être imposées par la nécessité d'assurer l'alimentation sous forme de service public, le fait de l'assimiler aux autres services, tels que la voirie ou la salubrité, dans les écritures budgétaires, pouvait également se justifier. D'ailleurs, en dépit de leurs avantages de clarté, la multiplication des comptes hors budget n'est pas sans inconvénient, car elle masque la véritable situation financière d'une ville, qui n'apparaît plus à l'examen de ses comptes budgétaires, et elle rend plus malaisé l'exercice de la tutelle.

Aussi bien, l'inspection générale considère-t-elle que ce qui importe en cette matière, c'est moins le caractère budgétaire ou extra-budgétaire des opérations réalisées que les garanties prises par les municipalités pour l'acquittement des dépenses, la perception des recettes et la présentation des comptes.

Dans les localités où les boucheries municipales ont fonctionné par l'intermédiaire de comités privés ou de commerçants, et à l'aide de simples avances de la ville, *a fortiori* quand les fonds étaient privés, les opérations de recettes et de dépenses ont été pratiquées dans la forme commerciale, et le receveur municipal n'est nullement intervenu. Le système de payement à l'aide de chèques sur comptes courants en banque a été couramment pratiqué. L'inspection générale rappelle que, quand les fonds primitifs ont été avancés par le receveur municipal, ils constituent incontestablement des deniers publics et que les errements suivis s'analysent en une comptabilité occulte.

Dans les villes où le service a revêtu un caractère strictement municipal et où les opérations ont été faites en conformité des règles de la comptabilité publique, on a pu avoir recours à deux systèmes, tout au moins pour les dépenses.

Tantôt le receveur municipal demeurait chargé des payements, et le régisseur général, quand il y en avait un, se bornait à vérifier les mémoires et à faire dresser les mandats. C'est ainsi qu'on procédait à Moulins, Laval, etc. C'était le système inauguré, à l'origine, à Roubaix, qui n'a pas persisté.

Cette pratique n'est possible que quand les villes recourent à un système d'approvisionnement uniforme et limité, c'est-à-dire quand leur fourniture de viande est assurée par un organisme administratif ou par un fournisseur attitré. Mais dans l'hypothèse où elles s'approvisionnent au gré des circonstances et, notamment, sur les foires et marchés environnants, où les règlements de

comptes sont concomitants aux opérations d'achat, le système des mandats sur la caisse municipale devient impraticable.

Aussi, dans la grande majorité des villes, était-ce le régisseur général qui, en même temps qu'il percevait les recettes, acquittait les dépenses. Il recevait à cet effet des avances du receveur municipal, dont le montant était fixé par l'arrêté réglementaire (Tourcoing 40.000, Tonnerre 10.000, Neufchâteau 11.000, etc.) et il était tenu de lui en justifier dans les délais impartis : toutes les semaines, tous les dix jours, tous les mois.

Ces dépenses étaient payées soit contre factures, soit contre émargement ; factures et feuilles d'émargement servant de pièces comptables.

Des villes ont pratiqué cumulativement les deux systèmes, comme à Rennes, où le receveur municipal acquittait directement certains mandats et le régisseur recevait néanmoins des avances, ou comme à Narbonne, où le receveur municipal était chargé des payements, à l'exception des menus frais d'octroi, de glace, etc., que le régisseur acquittait sur les fonds de caisse.

Ce n'est pas que, dans les villes où le service était confié à un régisseur, le système ait toujours fonctionné rigoureusement. L'inspection générale a relevé que certains régisseurs, au lieu de se faire délivrer des avances régulières, ont eu aussi recours au système des payements par chèques. La ville d'Agen en a été un exemple, et il va sans dire que ces pratiques, incompatibles avec les règles de la comptabilité publique, n'auraient pas dû être tolérées.

Si le payement des dépenses a prêté à une pluralité de combinaisons, par contre, l'encaissement des recettes n'a pu se faire uniformément que par l'intermédiaire de caissiers, au fur et à mesure des ventes dans les boucheries. Il était évidemment impossible d'obliger l'acheteur à acquitter les prix à la caisse du receveur ou du régisseur ; bien que pour des matières telles que le bois et le charbon, par exemple, ce système ait pu être employé, à l'aide de bons acquittés avant l'enlèvement de la marchandise ; mais pour la viande de boucherie, c'était impossible.

La plupart des règlements ont stipulé que tous les achats auraient lieu au comptant, à l'exception parfois des établissements municipaux (collège, hôpital), pour lesquels les versements étaient effectués entre les mains du receveur municipal dans les formes réglementaires.

Dans les villes où il existait plusieurs magasins de débit, les recettes étaient versées tous les jours, ou à intervalles plus éloignés, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un caissier cen-

tral, dans les caisses du régisseur général ou du receveur municipal, suivant les cas.

Il est assez rare que les règlements municipaux aient précisé le nombre et les modalités des livres à tenir et la forme de présentation des comptes. Toutefois, celui de la ville de Rennes dispose que le régisseur tiendra un livre des entrées et des sorties en poids et en valeur et un livre de caisse où seront consignés, d'une part, les opérations directement effectuées par lui, d'autre part, le relevé du double des bulletins de vente.

A Tourcoing, on a prévu la tenue d'un double registre : l'un pour les recettes et leur versement à la recette municipale ; l'autre, pour les avances de la régie et les dépenses effectuées sur elles.

La comptabilité organisée par la ville de Laval est une des plus minutieusement réglementées, non seulement grâce à la tenue des registres de caisse et d'une situation de dizaine pour retracer la comptabilité avec le receveur municipal, mais par la confection de carnets d'entrées et sorties, par la prise en charge des animaux dans les magasins de vente, par la tenue d'un carnet à souche par le régisseur pour les sommes reçues par lui, à l'aide de bons de livraison délivrés par les caissiers au fur et à mesure de leurs encaissements.

A Saint-Etienne a fonctionné un système de comptabilité rigoureux, non seulement pour les ventes, mais pour les achats. Chaque achat effectué par le régisseur donnait lieu à l'établissement d'une fiche indiquant le nom du fournisseur, le poids de la bête et le prix. Elle devait être reproduite sur un livre de détail par le comptable. La répartition dans les magasins s'accompagnait de fiches de distribution, lesquelles étaient récapitulées sur le même registre en regard des fiches d'achat ; une facture par magasin était dressée par le comptable, qui les débitait de leur montant calculé sur le prix moyen. Toutes les semaines, le gérant de magasin rendait ses comptes à l'aide des fiches de recettes et de l'inventaire de la marchandise restant en magasin ; tous les mois, une balance d'entrée était établie pour chacun d'eux.

A Beauvais, le régisseur, qui recevait des avances pouvant aller jusqu'à 10.000 francs, était tenu de les justifier tous les mois à l'aide de bordereaux auxquels étaient jointes les quittances et factures des fournisseurs et avec des états d'émargement arrêtés par le maire pour le salaire du personnel. Ses avances devaient être portées sur un registre spécial. Ses recettes donnaient lieu à inscription sur un registre à souches, dont l'une était délivrée à l'acheteur, l'autre, restant attenante au talon, n'était

détachée qu'aux époques de versements à la recette pour être produite à l'appui de ces versements. De plus, il était tenu des mains-courantes d'entrées et sorties mentionnant chaque jour toutes les viandes entrées et débitées et il en était dressé un état tous les quinze jours.

Malheureusement, ces précautions et cette rigueur n'ont pas été observées partout, à beaucoup près.

Pour les dépenses, l'inspection générale a remarqué que les justifications produites par les régisseurs de l'emploi de leurs avances sont en général suffisantes, et que toutes les sommes acquittées par eux sont appuyées d'une facture ou d'une quittance. C'est d'ailleurs facile.

Mais pour les recettes, l'emploi de simples fiches volantes, plus commodes que le carnet à souches, surtout en cas d'affluence, a évidemment pour contre-partie une absence totale de rigueur quand il s'agit d'en faire la récapitulation et, bien souvent, le versement des recettes n'a pas été appuyé de l'ensemble des pièces permettant de les justifier.

D'ailleurs, la difficulté ne consiste pas seulement à inventorier le poids des viandes débitées, ainsi que les prix perçus, mais à comparer ces poids et ces sommes avec ce qui est entré en magasin pour être vendu. Une comptabilité rigoureuse de boucherie exigerait davantage, notamment la distinction dans des registres spéciaux, d'une part, des quantités achetées poids brut, d'autre part, des quantités mises en vente poids net, appuyées de procès-verbaux de perte par suite de décongélation, découpage, épluchage ou avarie, enfin des quantités débitées et des prix perçus.

Il est vrai que cette comptabilité serait très difficile à tenir et qu'en fait les bouchers n'y ont pas recours.

Mais, à défaut d'une comptabilité qui eût tenu un compte rigoureux de la marche, en quelque sorte, d'un stock de viande, depuis son entrée par achat jusqu'à sa sortie par destruction ou par vente, il eût été bon de faire usage partout de carnets d'abattoir mentionnant le poids des viandes entrées dans les magasins et celui des viandes vendues. D'autre part, l'inventaire des restes en magasin s'imposait à des époques fréquentes.

Or, ces carnets ont été très rarement tenus et ces inventaires peu souvent dressés, si bien qu'en définitive les inspecteurs généraux qui ont fait porter leurs investigations, après coup, sur le fonctionnement financier de ces régies municipales n'ont eu le plus souvent entre les mains que des éléments de contrôle tout à fait insuffisants.

Il a même été observé que ce n'est pas toujours dans les boucheries municipales fonctionnant en dehors des règles de la comptabilité publique que la tenue de la comptabilité a laissé paraître le plus de lacunes ; bien des régies, organisées à l'aide de régisseurs spéciaux en étroits rapports avec la recette municipale, donnent l'impression d'avoir établi leur compte avec beaucoup moins de rigueur que d'autres dans lesquelles le système adopté reposait sur une violation initiale des règles de la comptabilité publique. C'est le cas, par exemple, pour les villes de Dieppe et de Fécamp, où les boucheries ont pu, nonobstant cette particularité critiquable, produire néanmoins, lors de leur inspection, des comptes commerciaux établis d'une façon irréprochable.

Magasins de ravitaillement

Un très grand nombre des observations ci-dessus relatives aux boucheries municipales pourraient être reproduites à l'égard d'autres services d'approvisionnement organisés par les villes, mais ayant été résumées à propos des boucheries, parce que c'est vers elles que se sont orientées le plus souvent les initiatives des communes, elles n'auront pas à être renouvelées dans la suite de ce rapport, et les développements consacrés aux services municipaux ci-après en seront plus abrégés.

La régie la plus répandue après celle de la boucherie a été ce qu'on peut appeler le « magasin général de ravitaillement ». Son extension a été très variable, depuis les grands centres urbains comme Lyon et Marseille où ont été effectuées des opérations d'achat et de vente considérables, jusqu'aux petites communes aux besoins très limités.

C'est ainsi, tout d'abord, qu'en ce qui concerne les denrées ou marchandises constituant les stocks des ravitaillements municipaux apparaît une assez notable variété, en ce sens qu'à part certains produits de première nécessité qui se retrouvent un peu partout, les communes ont vendu tour à tour, suivant les époques et au fur et à mesure des besoins ou des occasions, des produits très divers.

D'une façon générale, le ravitaillement limité à la vente des produits d'épicerie, des boissons, des conserves et des légumes, peut être considéré comme l'opération courante. Plus exceptionnelles sont les entreprises qui se sont étendues à la vente d'articles tels que la lingerie, le vêtement et les chaussures. La ville de Belfort, notamment, a réalisé des opérations de cette nature avec un office de ravitaillement qui a fonctionné sur une échelle

exceptionnellement large puisque, de 1917 à 1920, il a réalisé un total de recettes et de dépenses de 35 millions de francs.

Il en fut de même des villes qui, comme Saint-Etienne, ont constitué la majeure partie de leurs approvisionnements aux stocks américains. Toutefois, les recettes et dépenses de Saint-Etienne n'ont atteint que 1.700.000 francs environ. La ville de Cherbourg a également annexé à son entreprise de ravitaillement la vente de vêtements pour un chiffre de 50.949 francs, sur lesquels elle a réalisé un boni de 10.172 francs.

L'intervention municipale a pu revêtir, ici encore, des formes multiples. Tantôt, les communes se sont contentées de se procurer, le plus souvent auprès des offices départementaux ou de l'Etat, des objets obtenus par voie de cession, et les ont mis à la disposition des commerçants de la localité ; tantôt, elles ont ouvert, pour la vente de ces produits et de ceux acquis à d'autres sources, des magasins gérés par elles. Parfois, comme à Marseille et à Agen, on a pratiqué successivement l'un et l'autre de ces systèmes.

Ici encore, l'importance des locaux et du personnel a été très variable. Des villes dont les magasins fonctionnaient dans des locaux leur appartenant ou dans des boutiques prises à bail y ont substitué ou ajouté l'édification de baraques, ainsi Dijon, pour les baraques Vilgrain, et Marseille, qui a dépensé plus de 500.000 francs pour construire des baraques en planches dont une quinzaine subsistent encore.

L'ampleur du rôle des commissions de contrôle a été inégale. Dans des villes comme Limoges ou Belfort, ces commissions, comprenant neuf et cinq membres, ont eu des pouvoirs d'administration très étendus ; ailleurs, elles n'ont exercé qu'une moindre activité.

En ce qui concerne les achats et les ventes, et notamment la fixation des prix, il n'y a rien à ajouter aux observations relatives aux boucheries. On peut noter une particularité de l'épicerie de Chelles, consistant à accorder des dégrèvements allant de 5 à 25 % aux familles de mobilisés.

Un règlement du service n'a pas été établi partout. De grandes villes comme Bordeaux ou Limoges s'en sont passé. A Marseille, au contraire, on a donné le nom de cahier des charges au texte revêtu de l'approbation préfectorale qui contenait la réglementation du service.

Les produits débités dans les magasins d'approvisionnement, à la différence des viandes fraîches de boucherie, sont presque tous

contenus dans l'énumération de la loi de 1916, et, en général, l'intervention des préfectures s'est manifestée pour la cession aux communes de nombre de ces produits, alors qu'il n'en était pas ainsi pour les viandes autres que les viandes congelées.

Mais bien que cette circonstance ait rendu les opérations municipales tributaires de la loi de 1916, beaucoup de communes l'ont ignorée. Le fait qu'un règlement municipal était promulgué et que ce règlement visait la loi de 1916 n'était même pas, très souvent, démonstratif de l'application de cette loi. Ainsi les villes d'Agen, de Montargis et de Vichy, tout en plaçant leurs services de ravitaillement dans le cadre de la loi de 1916 ont, en réalité, pratiqué des errements tout à fait incompatibles avec ses règles.

Le Gard a été un département dans lequel plus de trente communes ont, après avoir inscrit régulièrement des crédits à leurs budgets, ouvert des magasins de ravitaillement exclusivement alimentés par l'office départemental. Toutefois, c'est à l'aide d'une avance de banque de 100.000 francs, jointe au crédit ouvert à son budget, que la ville de Nîmes a entrepris ses opérations.

A fortiori, quand elles se sont approvisionnées à d'autres sources, il a été fréquent que tout en étant administrées en régie par les municipalités, ces entreprises aient fonctionné à l'aide de deniers ayant une autre origine que les fonds municipaux. Il en fut ainsi à Sainte-Menehould, où l'avance de 13.389 francs, consentie par la ville en novembre 1914, a été reversée en 1917 dans la caisse municipale, et où les opérations se sont poursuivies à l'aide de fonds fournis par les commerçants en vins. A Nancy, le système consistant à recourir à des fonds privés a été dès l'origine adopté par la ville, dans le désir de soustraire les comptes municipaux à l'ennemi en cas d'occupation.

De ce que les villes ont été pour leur approvisionnement en rapports plus étroits avec le département, il ne s'en est pas suivi plus de régularité dans les pratiques financières. Les cessions ont toujours donné lieu à versements dans la caisse des trésoriers généraux par les receveurs municipaux et sur mandats des maires, mais pour l'ensemble des autres opérations on constate les errements les plus divers.

Ici fonctionnait un comité privé auquel le receveur municipal a fait des avances, là un régisseur était nommé, mais les fonds provenaient d'un emprunt à un particulier : à Cannes, le receveur municipal était autorisé à avancer jusqu'à 300.000 francs à un régisseur dont le compte était entièrement autonome et qui lui en devait faire le remboursement ; à Agen, un office municipal

recevait de la ville une avance de 100.000 francs, constituée par des marchandises en nature qui, aux termes du règlement, devait être déposée en banque au nom de son trésorier. A Vichy, les opérations étaient principalement effectuées, par l'intermédiaire d'une banque, sur compte courant ouvert aux bureaux de ravitaillement et sur chèques portant le nom du maire, mais signés du régisseur, etc. A la vérité, il n'est pas possible de donner un aperçu complet des multiples constatations relevées en cette matière.

Ce qu'on peut dire à la décharge des administrations, c'est qu'ici encore les opérations effectuées en marge des règles de la comptabilité publique n'ont pas été les plus maladroitement conduites, ni celles qui ont été décrites avec le moins de souci de régularité. Aussi bien n'y a-t-il peut-être pas lieu de faire un sérieux grief aux villes qui, pratiquant des opérations pseudo-commerciales, ont cru pouvoir se limiter aux usages du commerce.

L'inspection générale estime toutefois qu'il ne faudrait pas tomber dans l'exagération consistant à soutenir que cette tendance était manifestement inhérente au caractère des opérations effectuées. Certaines villes, en effet, ont su tirer du décret de 1916 un système de comptabilité assez souple pour pouvoir y adapter très facilement leurs opérations quasi commerciales. Seules l'ignorance de cette législation, les habitudes antérieurement contractées par les personnes placées à la tête de ces services, la passivité de receveurs municipaux, l'insuffisance de la tutelle, ont permis d'instaurer des pratiques que la loi n'avait pas admises et qui, sans présenter des avantages de simplification bien appréciables, offrent l'inconvénient de ne pouvoir s'accommoder avec le contrôle auquel doivent se prêter les opérations de toute nature effectuées par les personnes morales publiques à l'occasion d'un service public.

Boulangeries. — Poissonneries. — Laiteries.

Les boulangeries, poissonneries et laiteries municipales ont été beaucoup moins répandues que les boucheries et magasins de ravitaillement.

Les multiples interventions auxquelles les communes ont eu recours pour assurer l'approvisionnement en farines, de même que les mesures de contrôle des prix et les précautions contre le gaspillage, qui n'étaient la plupart du temps que l'application

de dispositions d'ensemble d'origine gouvernementale, ne furent que très rarement complétées par l'installation de magasins municipaux de fabrication et de vente de pain.

Il en était ainsi, alors même que des villes comme Caen, Dijon ou Embrun ouvraient des magasins pour l'achat et la vente des farines. A Millau, une véritable boulangerie a été créée par la ville, mais elle fut très rapidement rattachée à une minoterie. A Remollon (Hautes-Alpes), les fonds de roulement s'élevant à 500 francs furent fournis par un particulier et l'ouvrier pris par la ville exploitait le fonds pour son compte ; il fit environ 7.000 francs d'affaires pendant le premier semestre 1918.

Des fours municipaux ouverts dans le département de l'Aude (Paraza, Pouzols, Sainte-Valière) paraissent avoir eu, d'après les résultats de leur exploitation, une plus grande importance, les recettes et les dépenses ayant atteint de 37.000 à 41.000 francs.

On trouve des chiffres analogues à Sainte-Menehould, pour une boulangerie municipale.

Quant à la boulangerie de Chauvigny, dans la Vienne, qui a fonctionné en 1920, les chiffres fournis par la préfecture semblent correspondre à un développement exceptionnel, puisqu'ils se sont traduits par 394.254 fr. 81 de recettes contre 385.927 fr. 84 de dépenses.

Les poissonneries municipales n'ont été instituées que dans un petit nombre de localités.

Celle de Cherbourg, qui n'était pas directement exploitée par la ville, mais pour son compte par un concessionnaire, a vendu pour 26.635 fr. 10 de poisson et subi un déficit de 5.000 francs. A Verneuil (Eure), la ville a effectué la vente du poisson au prix de revient. De même à Caudebec-les-Elbeuf ; à Montpellier, il a été réalisé par la ville un chiffre de recettes de 91.773 fr. 56 contre 105.115 fr. 77 de dépenses.

La laiterie municipale est plus fréquente. Elle pourrait même rentrer dans le cadre des entreprises municipales permanentes, car son objet, tout en étant de parer au déficit d'un approvisionnement est, en même temps, d'instituer une sorte de priorité parmi les consommateurs au profit de certaines catégories, en général tributaires de l'Assistance : les enfants, les vieillards et les malades.

A Cherbourg, à Angers, à Roanne, à Morlaix, etc., ce service n'a eu qu'une durée assez courte ; au contraire, à Nantes et à Caen, l'institution se poursuit.

A Cherbourg et Angers, les municipalités ont réalisé un boni

d'un millier de francs ; à Roanne, le déficit est de 2.000 francs environ.

Lille a organisé un service de vente de lait de chèvre et a dépensé 26.771 fr. 69 contre 1.869 fr. 50 de recettes seulement. A Pont-à-Mousson, la laiterie qui a fonctionné en 1917 a réalisé 17.323 fr. 75 de recettes contre 9.290 francs de dépenses.

Les villes de Montpellier, Rennes et Evreux ont donné plus d'ampleur à leurs opérations, Montpellier accuse 238.585 fr. 65 de recettes contre 236.308 fr. 92 de dépenses; Rennes, 142.293 fr. 95 contre 141.623 fr. 32; Evreux, 114.916 fr. 50 contre 113.190 fr. 95, et le léger bénéfice a été consacré à des primes d'allaitement.

La laiterie municipale de Morlaix était dotée d'un règlement aux termes duquel il était tenu, par le préposé à la distribution, un compte journalier des quantités de lait vendues avec indication du prix de vente par litre. Le produit de la vente était versé à la caisse municipale tous les quinze jours. Les recettes ont été de 43.152 fr. 80 contre 43.153 fr. 20 de dépenses.

La laiterie municipale de la ville de Nantes a été instituée par un arrêté municipal du 21 décembre 1916, modifié le 30 mars 1920.

Aux termes de ce règlement, le lait stérilisé provenant de la laiterie est exclusivement réservé à l'alimentation des enfants du premier âge (de moins d'un an). Le lait courant est attribué en premier lieu aux établissements municipaux d'hygiène, à l'œuvre de la Goutte de lait, aux œuvres du bureau de bienfaisance, aux œuvres privées, enfin aux particuliers. Les personnes qui justifient de leur situation nécessiteuse peuvent en obtenir la fourniture gratuite. En 1921, il a été débité 73.000 litres. Les recettes se sont élevées à 27.126 fr. 01 et les dépenses à 134.956 fr. 29. C'est dire qu'un service semblable est une véritable institution d'assistance.

Dans le Calvados, le système inauguré en 1920 est plus complexe; il repose sur l'institution d'une société dite Mutuelle laitière, fondée pour cinq ans, et dont les statuts ont été déposés à la préfecture et publiés au *Journal Officiel* du 22 décembre 1920, conformément à la loi de 1901. Elle a pour objet de fournir aux municipalités qui en font la demande, la quantité de lait nécessaire aux besoins les plus urgents de la population.

En 1921, la ville de Caen avait organisé 40 dépôts pour la vente du lait et on débitait une moyenne de 2.500 litres par jour. Du 1er juillet 1921 à fin octobre 1922, il avait été livré 1.529.914 litres de lait à la ville de Caen, 229.560 litres à celle de Lisieux et 353.372 litres à d'autres municipalités du département.

Vente de combustibles

Le ravitaillement en combustibles, spécialement en charbon, a été une des préoccupations constantes des pouvoirs publics au cours de la guerre. Une réglementation abondante découle à cet égard de textes comme la loi du 17 avril 1916, qui a établi le droit de réquisition et de taxation, le décret du 23 mars 1917 sur la déclaration des stocks, celui du 27 juin 1918 instituant le système du contingentement par les cartes, celui du 4 octobre 1918 donnant au préfet le pouvoir de régler les conditions de vente, etc.

Aussi bien, si les dernières initiatives municipales ci-dessus exposées furent relativement rares, extrêmement fréquentes, au contraire, ont été les interventions des communes dans l'achat et la vente de charbon et de bois de chauffage. A Belfort, Marseille, Lille, Le Havre, etc., ce service n'a constitué qu'une branche des services généraux de ravitaillement. Mais il y a eu également bien des localités qui ont borné là leur action, parce qu'il leur est apparu que c'était sur ce point que les besoins de leur population étaient le plus insuffisamment satisfaits. (Ainsi : Clermont-Ferrand, Riom, Elbeuf, Sablé, Lure, Alençon, Vendôme, Romorantin, Châteauroux, etc.).

Il est facile de voir, d'autre part, qu'en cette matière plus qu'en toute autre, les communes ont été en rapports étroits avec les organes départementaux. C'est surtout par l'intermédiaire des préfectures qui constituaient soit des groupements charbonniers, soit des offices départementaux, que l'approvisionnement des populations s'est faite dans la grande majorité des cas, et les communes ont pu suivre, à cet égard, des errements qui leur étaient plus ou moins imposés ou recommandés par les organismes dont elles étaient les intermédiaires auprès de leurs habitants.

On peut rappeler, par exemple, la délibération du conseil général de la Seine du mois d'octobre 1915 qui, constituant un stock départemental, a subordonné la fourniture aux communes au vote par leurs conseils municipaux d'une délibération conçue en termes uniformes, et par laquelle ils s'engagaient à rembourser les avances départementales à raison des quatre cinquièmes du prix de revient du stock, et à ne pas revendre ce combustible à un prix supérieur au prix de revient. Ce dernier devait être calculé en faisant état des dépenses de toute nature exposées pour la constitution des stocks, hormis les frais relatifs à l'installation des parcs d'approvisionnement.

Mais, à côté de cette source d'approvisionnement qui a été quasi

générale, certaines communes, pour compléter leurs stocks, se sont adressées directement aux mines elles-mêmes et leurs opérations à leur égard ont échappé à toute tutelle préfectorale.

Réglementée par une législation particulière qui était applicable en l'absence d'organisation des régies municipales, la fourniture du charbon, comme du bois de chauffage, n'était pas énumérée dans la loi de 1916 relative aux cessions.

Néanmoins, on a pu trouver des communes qui ont géré leur service en conformité de ses dispositions, de même qu'ici encore bien des maires ont pris des arrêtés municipaux visant ce texte, sans pour cela que celui-ci ait été appliqué en fait.

Du reste, si un certain nombre de communes ont cru devoir édicter un règlement de service, bien d'autres s'en sont dispensées (Alençon, Laigle, Bouligny, Donvilliers, Stenay, etc.).

En général, les services municipaux ont fonctionné sous l'autorité d'un régisseur. Mais il a été plus fréquent que dans les autres services de ravitaillement de ne confier à ce préposé que des fonctions d'organisation et de surveillance, et de laisser au receveur municipal le soin de procéder aux encaissements. Le bois et le charbon, en effet, n'étaient délivrés que sur production de cartes et à la suite d'un contingentement par ménages. Les quantités en étaient connues par avance, et il n'appartenait pas aux acheteurs de les fixer. De plus, les distributions avaient lieu à certains jours et à certaines heures ; d'où possibilité pour les acquéreurs d'acquitter préalablement les prix à la recette municipale et de se munir d'une quittance qu'ils présentaient en même temps que le bon de livraison au préposé avant l'enlèvement de la marchandise. Aussi, beaucoup de villes s'en sont tenues à ce système.

La fixation de prix de vente différents a été très fréquente, non seulement au profit des établissements publics, mais au bénéfice de certaines catégories de nécessiteux. Toutefois, il est rare que la prise en charge de cette dépense se soit traduite par l'inscription d'un crédit au budget de la ville ; le plus souvent, c'est par une majoration du prix de vente par rapport au prix de revient que les villes ont récupéré ce déficit sur le reste de la population.

Il ne serait guère possible de résumer, d'une façon complète, les observations auxquelles les enquêtes de l'inspection générale ont donné lieu. Il faut se borner, comme précédemment, à quelques exemples.

Parmi les villes qui ont limité leur initiative à cette fourniture, les procédés les plus divers ont été suivis.

A Clermont-Ferrand, la ville a ouvert un compte hors budget et s'est livrée à l'achat et la vente du bois de chauffage et du charbon. Il n'y a pas eu de règlement. La vente s'est effectuée dans les dépôts sur bons délivrés par le maire et les encaissements ont été effectués à la recette municipale.

A Riom, au contraire, ce service a fonctionné en dehors de toute intervention du receveur municipal. C'est le secrétaire de mairie qui a organisé l'achat et la vente du bois de chauffage. Un fournisseur céda à la ville 600 tonnes de bois, devant être vendues à raison de 63 francs la tonne ; la ville procéda à cette vente et en versa le produit entre les mains du fournisseur, sans qu'aucun compte de ces opérations ait été dressé.

A Elbeuf, les deux entreprises municipales de fourniture de bois et de charbon ont fonctionné en vertu de règlements rigoureux et conformément au décret de 1916.

Pour le charbon, la ville emprunta successivement l'intermédiaire de quatre grossistes, puis celui de la compagnie d'éclairage. Un comité était chargé de la constitution des stocks, de la fixation des prix de vente aux grossistes, aux détaillants et aux consommateurs. La vente à ces derniers avait lieu sur présentation de cartes avec bons attenants. Le receveur municipal encaissait les prix et les reversait à la trésorerie, le charbon stocké et vendu étant celui du département. L'opération a porté sur un chiffre de dépenses de 4.901.854 francs contre 4.849.906 francs de recettes, soit un déficit de 51.948 francs qui provient en grande partie d'un incendie qui a eu lieu à l'entrepôt. D'ailleurs, il doit être largement atténué par une créance qu'a la ville sur le département à titre de péréquation.

Pour le bois, l'achat et la vente ont également eu lieu en vertu d'un règlement prévoyant l'intervention d'un régisseur des recettes et d'un comptable-matières. La vente avait lieu sur présentation des bons délivrés par le maire et de la quittance du régisseur. La dépense a été de 56.549 fr. 91 et la recette de 33.795 fr. 07.

Ce déficit provient de ce que le stock de bois avait été constitué en vue de parer à l'insuffisance éventuelle de charbon. Or, celui-ci n'a pas fait défaut. Aussi plusieurs stocks de bois restèrent invendus et, en septembre 1921 et avril 1922, le conseil municipal dut-il décider de céder l'un au bureau de bienfaisance, et d'utiliser l'autre à la chaufferie des chaudières de l'usine municipale des eaux.

Les opérations d'approvisionnement et de vente de bois de chauffage de la ville de Nîmes ont revêtu une certaine ampleur,

puisque sur un crédit de 150.000 francs ouvert à cet effet, la ville fit l'acquisition de cinquante-cinq hectares de forêts (24.000 francs), acheta une scierie (22.000 francs), installa un entrepôt et ouvrit quatre magasins de vente.

Le service était dirigé par un régisseur général qui versait le produit de ses recettes au receveur d'octroi, lequel les reversait à la recette municipale.

De 1918 à 1921, les dépenses s'étaient élevées à 208.906 francs et les recettes à 102.712 francs. Il restait un stock de 250.000 kil. de bois et de 15.000 fagots à liquider.

Le plus grave défaut qu'accusent ces services, alors même qu'ils ont fonctionné avec toutes les apparences de la régularité, c'est l'absence, presque partout, de comptabilité-matières.

Ainsi, à Agen, l'inspecteur général chargé de l'enquête a déclaré qu'il ne lui a pas été possible de préciser la quantité de bois achetée par la ville. Il n'a trouvé ni les éléments de la totalisation complète des quantités vendues, ni l'indication des déchets survenus en cours de transport, ni celle des pertes subies dans les magasins, puisque ces pertes n'ont jamais été constatées par des récolements.

Il en a été de même à Montargis. Les quantités emmagasinées ne donnaient pas lieu à une pesée ni à une prise en charge ; les ventes s'effectuaient sur production de bons extraits de registres à souches, servant également à d'autres opérations, qu'on ne conservait pas, et toute totalisation devenait, par suite, impossible. En outre, des ventes faites aux établissements publics ne donnaient pas lieu à recettes chez le comptable, etc.

L'inspecteur général chargé d'une vérification d'ensemble dans la commune de Saint-Galmier a constaté, en ce qui concerne le charbon, dont l'achat était effectué par le maire, qui payait à l'aide de chèques, qu'aucune pesée, aucune prise en charge n'était opérée à l'arrivée chez les marchands, et qu'aucun d'eux n'était constitué régisseur comptable. Un préposé procédait aux livraisons, mais ne tenait d'autre comptabilité qu'un registre mentionnant les quantités vendues et les prix touchés.

Les marchands de charbon ignoraient les quantités qu'ils recevaient ; ils ne connaissaient que celles qu'ils vendaient, ainsi que les prix qu'ils percevaient et versaient à la recette municipale. Quant au receveur municipal, il était limité à encaisser les sommes remises par ces marchands sur titres de recettes établis par la mairie. Aucune comparaison ne pouvait être faite par personne entre ce qui était acheté et ce qui était vendu.

Il eût été pourtant possible, dans toutes les localités, d'apporter plus de régularité et de précision dans la surveillance des stocks.

Ouvroirs

L'installation par certaines villes d'ateliers municipaux de confection de vêtements ou objets de lingerie a visé le double but de fournir plus particulièrement à l'autorité militaire des objets d'entretien de la troupe et de remédier à la crise du chômage.

Ces ateliers ont été de très inégale importance, et quant à la durée des travaux entrepris et quant au nombre des ouvriers qui y étaient employés.

A Nancy, fonctionnaient de 1914 à 1920 d'importants ateliers destinés à la confection non seulement d'objets vestimentaires, mais de sacs à terre. Le montant des recettes de cette exploitation s'est élevé à 3.573.359 fr. 69 contre 3.117.683 fr. 38 de dépenses. Il faut y joindre un atelier-école de broderie qui a fonctionné de 1915 à 1917. Ses recettes ont été de 46.796 fr. 01 contre 87.143 fr. 10 de dépenses.

La ville de Nîmes a créé également d'importants ouvroirs pour la confection de vêtements militaires; ils ont groupé plus de 2.000 ouvriers et réalisé des recettes et des dépenses de 1.151.874 fr. 16 contre 1.001.874 fr. 16.

A Chalon-sur-Saône, des marchés furent passés avec l'intendance, en 1916, aux termes desquels la ville prenait en charge la confection de vareuses et de pantalons. Les recettes ont atteint 337.352 fr. 80 contre 314.485 fr. 39 de dépenses.

A Draguignan, des ateliers ont fontionné du 20 avril 1916 au 12 mai 1921. Les chiffres des recettes et des dépenses ont été de 332.792 fr. 90 contre 321.949 fr. 25.

A Pierrefou (Var), le fonctionnement d'ateliers, du 25 octobre 1916 au mois d'octobre 1919, s'est traduit par 73.270 fr. 13 de recettes contre 67.438 fr. 62 de dépenses.

A Montpellier, on a réalisé 537.418 fr. 77 de recettes contre 523.344 fr. 59 de dépenses.

Des ateliers analogues ont été organisés à Guéret, ainsi qu'à Aubusson et Felletin, dans la Creuse. Mais leurs opérations étaient gérées par des comités privés ; ils n'ont eu de municipal que le nom. Toutefois, à Felletin, la municipalité avait affilié le personnel au fonds de chômage et confondu la comptabilité de l'atelier avec celle dudit fonds. Une enquête de l'inspection des finances aboutit au reversement au Trésor d'une somme de

7.908 francs, montant de subventions accordées par le ministre du travail.

C'est également avec des fonds privés fournis par un industriel que fonctionna l'atelier, dit municipal, de Cholet, pour la confection de chandails et de chaussettes. Il était géré par le secrétaire général de la mairie, mais son fonctionnement n'affecta pas le budget de la ville, les fonds restant en caisse lors de sa fermeture (12.000 francs) ayant été distribués aux ouvriers au prorata de leur travail.

RÉSULTATS DES RÉGIES MUNICIPALES TEMPORAIRES

Par le caractère commercial qu'ont revêtu les services municipaux de ravitaillement organisés en régie, tels qu'ils viennent d'être décrits, ils étaient assez rarement appelés à présenter un rigoureux équilibre des recettes et des dépenses. Le plus souvent, ils devaient comporter des écarts, soit en excédent, soit en déficit.

Sans pouvoir donner pour l'ensemble des services ainsi organisés des chiffres suffisamment vérifiés, il a semblé qu'il n'était pas sans intérêt de reproduire un certain nombre des résultats par lesquels elles se sont terminées. On aura en même temps une notion de l'importance qu'ont prise ces opérations.

Parmi les communes qui ont réalisé des bénéfices, on peut mentionner :

		RECETTES fr.	c.		DÉPENSES fr.	c.
Aix	(ravitaillement)	3 446 058	54	contre	3.396 590	43
Ajaccio	(ravitaillement)	1 080.362	41	—	1.050.018	25
Avignon	(ravitaillement)	12 869.416	67	—	12 810.455	20
Beauvais	(boucherie)	10 143 634	78	—	9 936.251	05
Belfort	(ravitaillement)	49 944.441	30	—	49 791.631	14
Blois	(boucherie)	634.894	»	—	622.174	18
Cherbourg	(ravitaillement)	1.590.603	13	—	1.563 589	43
Dôle	(boucherie)	470.496	25	—	449 672	50
Gannat	(ravitaillement)	2 413.550	81	—	2 389.733	52
Laval	(boucherie)	3.105.256	74	—	3.055.908	15
Lons-le-Saulnier	(ravitaillement)	1.314 168	25	—	1 291.228	50
Mâcon	(ravitaillement)	681 869	54	—	621.152	79
Montluçon	(boucherie)	766 877	15	—	753.805	90
Montpellier	(boucherie)	1.441.792	39	—	1.060.334	87
Nancy	(ravitaillement)	7.625 702	01	—	7.271.649	79
Neufchâteau	(boucherie)	1.934 979	98	—	1 914 821	77
Orléans	(ravitaillement et charbon)	5 608.395	12	—	5 004.060	67
Reims	(boucherie)	5 334 916	»	—	5 311 456	34
Remiremont	(ravitaillement)	5.705.239	96	—	5.599.640	07
Rennes	(boucherie)	2.964 152	04	—	2 881 727	06
»	(ravitaillement)	408.289	44	—	290.689	21
»	(charbon)	1 151.357	63	—	1.065.522	62
Saint-Etienne	(boucherie)	1 705.143	75	—	1.164.739	39
Toul	(boucherie)	1.686 921	16	—	1 609 997	51
Toulouse	(boucherie)	3 212 354	45	—	3 051 119	20
Tours	(boucherie)	4.622 875	60	—	4 584.256	35
»	(ravitaillement)	23 949 697	44	—	23.854.922	56
Troyes	(boucherie)	4.687.052	»	—	4.545.581	»

Les chiffres ci-après accusent des écarts de moindre importance, ainsi :

		RECETTES		DÉPENSES
		fr. c.		fr. c.
Evreux........	(boucherie)	6.789.598 35	contre	6 789 387 35
Saint-Brieuc....	(boucherie)...........	1.471.981 60	—	1.471.409 94

Certaines villes ont réalisé des bénéfices sur certains articles et des pertes sur d'autres ; par exemple : Chartres, dont les opérations de boucherie se sont traduites par 1.535.815 fr. 08 contre 1.510.923 fr. 38 de dépenses, mais celles du charbon par 219.704 fr. 46 de recettes contre 223.425 fr. 74 de dépenses.

A Dijon, le ravitaillement général accuse 7.352.560 fr. 34 de recettes contre 7.268.488 fr. 37 de dépenses ; ici le gain provient de la boucherie : 4.363.554 fr. 35 contre 4.270.499 fr. 78, et du combustible : 930.878 fr. 63 contre 881.727 fr. 04, et la perte des denrées de ravitaillement : 1.353.064 fr. 74 contre 1.427.211 fr. 20.

A Nevers, on a réalisé sur le combustible : 136.483 fr. 06 de recettes contre 120.537 fr. 36 de dépenses, et sur les denrées : 57.877 fr. 64 contre 48.847 fr. 87, alors que la boucherie donne 1.217.966 fr. 15 contre 1.220.230 fr. 23, etc.

Dès le mois de janvier 1921, le ministère de l'intérieur s'est préoccupé de la question de l'affectation des excédents. Une première circulaire du 28 juin 1921 prescrivait aux préfets de faire effectuer dans les caisses des receveurs municipaux (et du trésorier général, quand il s'agissait de régies départementales) les bonis qui n'auraient pas été incorporés aux recettes budgétaires, après distraction, quand il en avait été ouvert, des comptes hors budget.

Le ministre demandait, à cet égard, la production d'un état devant spécifier, d'une part, si les opérations de ravitaillement avaient été constatées dans la comptabilité communale et, dans ce cas, si les bonis avaient été appliqués à un chapitre budgétaire ou étaient restés imputés au compte hors budget ; d'autre part, si les bonis étaient détenus par un comptable de fait.

En outre, les préfets devaient faire connaître, pour chaque régie, le montant des dépenses d'achat de denrées et des frais d'administration, le montant des recettes, le chiffre des bonis avec indication éventuelle des prélèvements supportés par eux, l'évaluation des marchandises en magasin et des restes à payer.

La circulaire du 7 novembre 1921 a eu pour but de statuer sur l'affectation de ces bonis. Après accord avec le ministère des finances, il a été décidé qu'ils pourraient être répartis sous forme

de subvention entre les diverses œuvres de bienfaisance ayant un caractère officiel ou privé, ou bien, mais exceptionnellement, employés à des dépenses d'utilité publique communale ou départementale.

Les préfets étaient en conséquence invités à faire parvenir un état des bonis constatés, des prélèvements effectués sur eux, du montant des fonds déposés à la recette municipale (ou à la trésorerie), et des propositions d'affectation des conseils municipaux ou généraux.

En regard des résultats précédents, on peut ranger, à titre d'exemples, dans la catégorie des exploitations municipales dont les comptes sont déficitaires, les villes ci-après :

		RECETTES		DÉPENSES
		fr. c.		fr. c.
Alais	(ravitaillement)	1.772 697 20	contre	1.794.470 17
Carpentras	(boucherie)	590.120 77	—	608.281 77
Cavaillon	(boucherie)	1 307.187 97	—	1 314.651 16
Coutances	(boucherie)	298.012 70	—	328.726 10
Héricourt	(boucherie)	408.726 52	—	414.240 07
Saint-Lô	(boucherie)	961.673 94	—	996.402 02

Le déficit qui a été le résultat d'un certain nombre de gestions municipales a pu avoir des causes diverses. Il en est qui ne sont nullement inhérentes au caractère municipal de ces entreprises et qui se seraient vraisemblablement fait sentir, comme on a pu d'ailleurs le constater en fait, sur toute exploitation privée de même nature. Bien des industries et des commerçants libres, en effet, ont été surpris, comme les villes commerçantes, par la brusquerie de certains écarts de prix qui ont fait succéder des périodes de baisse imprévisibles à une hausse que n'avait pas toujours provoquée à lui seul le facteur économique du rapport entre la production et la consommation. Et les pertes subies de ce fait ont été, pour les uns comme pour les autres, d'autant plus cuisantes, que les villes, comme les commerçants libres, avaient moins su résister au péril du stockage de certains produits.

Le présent rapport ne saurait analyser, pour chacune des gestions déficitaires, les causes générales ou particulières de ces déficits. On peut toutefois donner quelques exemples.

La ville de Cannes a fait des opérations de ravitaillement complexes qui se sont traduites par un important déficit. Or, l'explication donnée par les fonctionnaires municipaux a tendu à établir que sa cause principale a été l'obligation où la ville s'est trouvée d'accueillir certaines quantités de denrées fixées par le département, à des prix, également imposés, sujets, au lendemain

même de la réception de ces produits, à une baisse très brusque. Il en aurait été ainsi, notamment, pour d'importants approvisionnements de riz. Les services municipaux auraient été victimes également d'une soudaine augmentation du prix des sacs contenant les farines, dont la facture n'aurait été présentée à la ville que postérieurement à la revente par elle de ces sacs aux prix antérieurs. Ainsi le total de ses opérations s'est traduit par 7.469.564 fr. 40 de recettes contre 7.582.075 fr. 40 de dépenses, alors que sur la boucherie seule des bénéfices avaient été réalisés : 2.251.994 fr. 90 contre 2.225.936 fr. 15.

Il y a des villes qui ont éprouvé des pertes par suite de circonstances tout à fait occasionnelles. Telles la ville d'Elbeuf pour un approvisionnement de charbon consumé dans un incendie ; la ville de Moulins, dont les opérations de boucherie se sont terminées par un déficit de 22.432 fr. 75, somme qui correspond au prix de 3.500 kilogrammes environ qui se sont trouvés avariés au cours de l'année 1921 par suite d'un accident survenu à l'usine frigorifique. A Quimper, où les opérations se sont terminées par 155.639 francs de recettes contre 167.703 fr. 23 de dépenses, cet écart serait dû à l'avarie d'un wagon de viande frigorifiée.

Quant aux pertes subies sur des quantités de marchandises stockées au cours d'une période de hausse, et atteinte par la baisse, elles sont évidemment très fréquentes. C'est ce qui est advenu à Elbeuf et à Vichy pour des approvisionnements de bois.

Parmi les causes qu'on peut qualifier d'inhérentes au caractère municipal des entreprises, il convient de citer surtout la manière défectueuse de calculer le prix de revient. Il a été fait allusion, au cours de ce rapport, aux difficultés que présente un tel calcul, surtout pour la boucherie. Elles sont d'autant plus difficiles à surmonter que les dirigeants de ces entreprises sont moins familiarisés avec les pratiques commerciales.

Ainsi, les calculs refaits après coup ont permis d'établir que la ville d'Agen avait vendu des marchandises à un prix inférieur à leur prix de revient, parfois même à leur prix d'achat.

Les décisions prises de consentir à des services municipaux des prix de faveur pour la livraison de certaines marchandises ont pu agir — le cas a été constaté notamment à Agen — pour provoquer ou pour accentuer une gestion déficitaire.

Mais la cause la plus générale qui avait un caractère en quelque sorte inéluctable et, on pourrait dire, accepté, voire voulu par les villes, a été la poursuite par elles d'une lutte contre

la vie chère sous la forme d'une concurrence contre le commerce libre.

L'insuffisance du prix de vente par rapport au prix de revient a été ici dictée par la volonté d'obtenir, fût-ce au prix des deniers municipaux, une baisse générale sur les marchés.

Il en fut ainsi dans l'Aude par exemple, où une ville, pour une période de quatre ans, a subi un déficit de 47.003 fr. 25 qui ne paraît pas avoir d'autre cause que l'insuffisance réfléchie du prix de vente. Le régisseur général de cette entreprise indiquait également à l'inspecteur général que la clientèle était plus exigeante dans un établissement en régie, que le poids était mieux fait, en somme que ce que la ville perdait en argent, elle le gagnait en réputation de bon fournisseur.

L'exemple le plus saisissant de cette politique de sacrifice se trouve dans une gestion municipale dont les opérations de ravitaillement ont atteint un total de recettes de 1.470.888 fr. 33 contre 1.925.500 fr. 52 de dépenses, soit un déficit de 463.998 fr. 21, sans compter le coût de diverses installations.

Il a semblé à l'inspecteur général enquêteur que si un contrôle plus étroit s'était exercé sur les opérations pratiquées, ce dernier déficit eût pu être très sensiblement réduit. Néanmoins, la volonté nettement exprimée par les fonctionnaires municipaux de contraindre à la baisse les commerçants locaux, but qui aurait été d'ailleurs atteint, paraît-il, leur a fait considérer que le sacrifice ainsi imposé aux contribuables n'avait pas payé trop cher le bénéfice que ceux-ci ont fait comme consommateurs.

C'est évidemment un point de vue que l'inspection générale, sans pour cela souscrire intégralement à l'opinion ainsi exprimée, n'a garde de méconnaître. Aussi, quand le déficit constaté à la clôture d'opérations de régie est contenu dans les limites compatibles avec le degré d'importance de la ville intéressée et l'étendue des opérations commerciales qui ont été réalisées, il serait injuste de ne pas mettre en balance le bénéfice que les consommateurs ont retiré d'une baisse plus ou moins générale des prix.

Mais il faut convenir que c'est une appréciation assez délicate, et qu'un calcul rigoureux ne pourra faire ressortir quel est le chiffre des économies venant en compensation de celui des charges.

De plus, si la défaillance ou l'insuffisance du commerce libre ne peuvent légitimer, sans le moindre doute possible, l'intervention de l'action municipale, l'inspection générale estime que le motif uniquement tiré de la cherté des prix est un de ceux dont

il ne convient de faire état qu'avec beaucoup de circonspection, sous peine d'exposer les finances des communes aux pires aléas.

Il est à craindre que les communes qui voudraient entreprendre de propos délibéré une lutte contre la vie chère n'atteignent à cet égard qu'un résultat passager, tout en compromettant irrémédiablement leur propre situation financière.

Ce n'est donc que sous un large bénéfice d'inventaire que l'inspection générale admet le principe des régies municipales volontairement orientées vers le déficit.

Et ceci conduit à la question du maintien, au delà des époques de trouble ou de défaillance économiques, des régies municipales temporaires.

L'éventualité de la mise au point de la législation ou de la réglementation à appliquer aux régies sera reprise en manière de conclusion au présent rapport. Il convient seulement ici de mentionner d'une part une constatation tirée des rapports de tournée, d'autre part, une tendance qui s'est traduite de la part de certaines villes par des demandes d'approbation au ministre, du maintien de leurs services municipaux.

Des rapports d'inspection déposés dans le courant de l'année 1922 signalent, en effet, que des services municipaux de ravitaillement dont l'institution remonte soit aux premières années de la guerre, soit à beaucoup plus tard, sembleraient prendre un caractère de permanence que ne justifieraient plus ni la prolongation des circonstances qui les ont fait créer, ni même les conditions dans lesquelles ils sont exploités, et qu'au surplus ils se traduisent par des pertes. Sans doute, quand les villes réalisent des bénéfices et que les réclamations du commerce libre ne se font pas menaçantes, sont-elles parfois tentées de prolonger au delà du terme normal des exploitations qui leur procurent des avantages financiers. Mais il en est d'autres qui ne donnent comme motif à leur persistance que la faveur dont elles jouissent auprès du public, qui accepte de compenser le gain qu'il réalise comme consommateur par le sacrifice qu'il subit comme contribuable.

Quoi qu'il en soit, l'administration centrale du ministère, quand elle a été saisie des demandes tendant à l'autorisation du maintien de ces services municipaux, insiste au contraire pour leur liquidation.

C'est ainsi que la ville de Chaumont, en instance devant le conseil de préfecture à la suite d'un pourvoi intenté contre une délibération de son conseil municipal tendant à prolonger la durée de son service de ravitaillement, a consulté le ministère sur le

point de savoir s'il considérait ce maintien comme légitime. La réponse de l'administration supérieure a été négative.

La ville de Marseille, qui possède un important service de ravitaillement remontant à 1918 et fonctionnant en vertu d'un cahier des charges qu'avait approuvé à cette époque le préfet des Bouches-du-Rhône, dans le sens de la loi de 1916, a sollicité à la suite de la caducité de cette loi pareille approbation de la part du ministère. Celle-ci ne lui fut pas accordée en l'absence de texte prévoyant une telle procédure.

RÉGIES MUNICIPALES PERMANENTES

Ainsi qu'il a été exposé au début de ce rapport, le contrôle de l'inspection générale en matière de régies permanentes a été limité aux régies qui n'ont pas un caractère industriel (eau, gaz, électricité), fiscal ou domanial (octroi, poids et mesures, halles et marchés), et qui ne rentrent pas dans la catégorie des monopoles communaux (pompes funèbres, abattoirs). Il n'a envisagé que les services exploités par les communes soit en matière d'hygiène ou d'assistance, soit dans un but récréatif (bains-douches populaires, fourneaux économiques, soupes populaires, cantines scolaires, théâtres et cinématographes).

Bains-douches

L'exploitation en régie par les villes d'un établissement de bains-douches est chose fréquente. Non seulement elle rentre bien dans les attributions de salubrité et d'hygiène, mais il existe une législation particulière (loi du 5 novembre 1851) qui reconnaît expressément aux communes le droit d'établir ou de subventionner des bains publics gratuits ou quasi gratuits.

En outre, depuis la loi de 1907, instituant un prélèvement sur le produit des jeux, il est très fréquent que, pour la construction de ces établissements, les villes bénéficient de subventions du ministère de l'intérieur, imputées sur ce fonds des jeux.

D'une façon générale, les conditions dans lesquelles est assurée l'exploitation par les villes d'établissements de cette nature ne comportent pas de critiques. Il va sans dire que ces établissements sont très différenciés, puisque celui exploité par la ville de Toulouse, par exemple, qui remonte à 1897, n'a coûté que 7.000 francs d'installation, alors qu'à Montluçon, par exemple, l'établissement construit en 1913, presque luxueux, comprenant dix-huit cabines, est revenu à plus de 80.000 francs.

Mais pour s'en tenir à leur fonctionnement, celui-ci repose

presque toujours sur des pratiques analogues, entièrement conformes aux règles de la comptabilité communale.

On trouve très généralement un règlement qui mentionne le prix des bains ou douches et des fournitures accessoires, les jours et heures d'ouverture de l'établissement. Quelques-uns (ceux de Vitré, de Caudry) sont très détaillés et vont jusqu'à limiter la durée du séjour dans les cabines.

Le personnel est constitué, le plus souvent, par un gérant qui reçoit un traitement fixe, et, quand il est possible, comme à Montluçon, bénéficie du logement. Dans certaines villes, il y a également un régisseur, qui peut d'ailleurs ne pas gérer uniquement cette exploitation ; c'est le cas à Toulouse.

La comptabilité de ces services est très simple. La mairie confectionne des tickets que le receveur municipal prend en charge et dont il approvisionne, également sur prise en charge, le régisseur ou le gérant. Celui-ci, après avoir perçu le prix des tickets sur les clients, fait à la caisse municipale le versement quotidien ou hebdomadaire de ses recettes.

Le receveur municipal, d'autre part, acquitte sur mandats les dépenses de personnel et de fournitures.

La ville de Grenoble assure un service de bains-douches dans des conditions un peu différentes. Elle entretient la balnéation et le matériel, mais son gérant touche le prix des bains comme rétribution, ainsi qu'une indemnité de 900 francs. A Pau, l'exploitation de trois établissements de bains-douches était faite jusqu'à ces derniers temps par la caisse d'épargne, qui avait fourni un capital de 30.000 francs ; la ville garantissait à ce capital un intérêt de 3 % et couvrait le déficit d'exploitation. Cette façon d'opérer ayant encouru les critiques de la cour des comptes, une délibération du conseil municipal du 17 novembre 1922 a décidé la gestion directe par la ville. Dans certaines villes, comme Nantes, Reims, Dijon, le service comporte, en outre, des lavoirs municipaux. A Oyonnax, il y a une blanchisserie mécanique, qui constitue une exploitation distincte du simple lavoir dont tout le monde peut se servir.

Les tarifs sont très variables. Il y a eu récemment des majorations qui peuvent paraître excessives. L'inspection générale a relevé jusqu'à 3 francs pour les bains et 1 fr. 20 pour les douches. Par contre, le prix est, à Toulouse, 30 centimes ; à Montluçon, 50 centimes, et 25 centimes pour les enfants des écoles ; à Saint-Etienne, de 75 centimes, de 50 centimes pour les enfants, et l'on a instauré la gratuité pour ceux des écoles.

L'inégalité que revêtent ces services apparaît à l'examen des recettes et dépenses, qui constituent chacune un chapitre du budget des communes. Quelques exemples, puisés dans les résultats de l'année 1921, peuvent être suggestifs à cet égard. Ainsi, Montpellier accuse 172.343 fr. 02 de recettes, contre 129.992 fr. 95 de dépenses.

Nantes, légèrement déficitaire, a un budget de 202.507 fr. 70 de recettes, contre 225.366 fr. 68 de dépenses.

Ces chiffres sont exceptionnels.

Nîmes a un établissement qui a réalisé 70.976 francs de recettes, contre 65.000 francs de dépenses ; Saint-Etienne, 23.330 francs de recettes, contre 48.337 francs de dépenses ; Saint-Dié, 19.937 fr. 90, contre 56.723 francs.

La blanchisserie municipale d'Oyonnax a réalisé 92.632 fr. 05 de recettes et 85.493 fr. 57 de dépenses. La plupart des villes, même de population importante, fournissent des résultats plus modestes.

Rennes a réalisé 58.382 fr. 25 de recettes, contre 97.310 fr. 25 de dépenses, mais pour l'ensemble des trois derniers exercices.

Au Havre, les recettes ne sont que de 13.200 francs et 10.712 francs (il y a deux établissements) et les dépenses : 15.968 francs et 8.225 francs.

	RECETTES — fr. c.		DÉPENSES — fr. c.
Toulouse	12.048 90	contre	26.123 46
Dijon	5.767 40	—	6.600 05
Lorient	5.253 65	—	12.852 10
Orléans	3.681 25	—	9.572 32
Etc., etc.			

Certains fonctionnements paraissent tout à fait ralentis, ainsi à Mézières, où les recettes atteignent seulement 750 francs et les dépenses 400 francs ; à Vic-en-Bigorre, 44 francs et 22 francs.

Fourneaux économiques. — Cantines scolaires

L'institution par les communes de services de fournitures d'aliments, appelés fourneaux économiques, soupes populaires, restaurants populaires, répond à un but d'assistance, comme les services de bains-douches ou lavoirs publics sont institués pour un but d'hygiène.

Il convient de remarquer que certaines communes pendant la guerre ont exploité, mais seulement à titre temporaire, des organismes de cette nature. Il en a été ainsi à Blois, à Roanne, à Pont-à-Mousson.

A Blois, le service n'a été qu'embryonnaire, puisqu'il s'est traduit par 8.120 fr. 63 de recettes contre 9.323 fr. 95 de dépenses.

Au contraire, il a eu plus d'importance à Pont-à-Mousson, où d'août 1914 à juin 1920, il a été réalisé 45.515 fr. 05 de recettes, mais où il a été dépensé 259.030 fr. 84.

Les restaurants de Roanne ont eu un budget de 69.507 fr. 35 de recettes contre 84.639 fr. 08 de dépenses. C'est également à titre temporaire qu'ont fonctionné à Lyon, pendant la guerre, des cuisines municipales. Elles avaient leur siège à l'hôtel de ville et étaient administrées par une commission municipale. Il était prévu aux statuts que, lors de la dissolution, l'actif serait versé à des œuvres de bienfaisance.

Bien qu'aucune législation n'ait affirmé sur ce point la légitimité des initiatives communales et que, en matière d'assistance, il appartienne plutôt aux bureaux de bienfaisance d'assurer la distribution des secours en nature (car c'est ainsi que s'analyse la fourniture d'aliments au-dessous du prix courant), il peut sembler que les sacrifices consentis par les villes en pareille matière constituent en quelque sorte des subventions indirectes à leur bureau de bienfaisance et, en tout cas, que ces opérations ne sauraient être considérées comme proprement commerciales.

Tantôt ces institutions sont ouvertes à l'ensemble de la population, avec des facilités spéciales pour les nécessiteux. C'est le cas des fourneaux économiques de Toulouse et de Tours : tantôt elles sont réservées à la population enfantine des écoles et s'appellent des cantines scolaires. C'est ce qui fonctionne à Saint-Etienne. La ville du Havre gère les uns et les autres.

Les fourneaux économiques de Toulouse remontent à 1894. C'est un service important, étant donné qu'il y a eu jusqu'à quatorze établissements et qu'il y en a encore cinq à l'heure actuelle. L'ensemble de la population y a accès moyennant l'achat de tickets dont les prix sont variables et qui donnent droit à la consommation d'une portion. Mais à côté des repas payants, il est fourni des repas gratuits qui sont réservés aux personnes nécessiteuses munies de bons délivrés par la mairie.

Ce service est coûteux pour la ville ; ainsi en 1921 son fonctionnement s'est traduit par un total de 353.785 fr. 56 de dépenses contre 107.095 francs de recettes.

Il a semblé à l'inspection générale qu'un contrôle plus sévère sur les dépenses pourrait dans divers cas permettre de réaliser des économies.

La question des locaux et du personnel doit, notamment, être

examinée de très près. Sans aller jusqu'à recommander l'unité de local, ce qui équivaudrait dans les grandes villes à priver, en fait, du bénéfice de l'institution la population indigente des quartiers trop éloignés de l'établissement unique, il est cependant critiquable de se laisser aller à un trop grand nombre d'établissements. La ville de Toulouse a sagement fait de ramener à cinq ses quatorze établissements primitifs.

C'est moins d'ailleurs à raison des dépenses de locaux, qui très souvent sont installés dans des propriétés municipales, que par suite de la multiplication du personnel, qu'il y a là une exagération à éviter.

Ainsi, à Toulouse, chaque établissement est pourvu d'un maître-cuisinier, d'un cuisinier et de deux aides-cuisiniers, ce qui fait quatre personnes. On a même dû, à raison de l'application du repos hebdomadaire et de la loi de huit heures, faire appel à un personnel auxiliaire qui a coûté 24.000 francs de journées de présence en 1920.

Au surplus, ce n'est là que le personnel subalterne en quelque sorte, car le fonctionnement de la régie, quand elle atteint ce degré d'importance, nécessite, pour les achats, notamment, et l'organisation générale du service, un personnel d'administration et de contrôle. Or, à Toulouse, le service fonctionne sous la direction d'un régisseur général, d'un contrôleur et de cinq receveurs. On a même été jusqu'à imputer sur les dépenses de cette régie le traitement de deux rédacteurs de la ville pour la besogne administrative qu'elle comporte.

Voilà un premier chef de dépenses qui apparaît nettement réductible et qu'en tout cas la contraction des établissements permet d'amoindrir.

Le système des tickets gratuits qui, évidemment, ne saurait disparaître sans que l'institution perdît son véritable caractère, pourrait également se prêter à un contrôle plus étroit qu'il ne paraît l'être dans des villes où c'est le maire qui délivre ces tickets à la suite d'une enquête bien sommaire.

L'inspection générale estime, et c'est d'ailleurs ce qui se pratique autre part, que les bureaux de bienfaisance sont mieux qualifiés que les services proprement municipaux pour certifier par la délivrance d'un bon gratuit le degré d'indigence des intéressés.

Au point de vue de la comptabilité, ces services nécessitent l'institution d'un régisseur comptable, tant pour les recettes que pour les dépenses. Pour les dépenses, si des denrées, notamment celles qui sont acquises à la suite d'adjudication, peuvent être

acquittées par le receveur municipal sur mandat du maire (la viande, le pain, le vin), il faut prévoir que certaines autres, les légumes par exemple, ne pourront être achetées que sur le marché, au comptant. C'est le rôle du régisseur, à l'aide d'avances faites par le receveur municipal.

Quant aux recettes qui sont constituées par le prix des tickets, il faut également que leur perception soit faite par un receveur ou un caissier aux heures des consommations. Celui-ci doit verser au receveur municipal ou au régisseur le produit de sa caisse aux époques prévues.

A cet égard, à Toulouse, le régisseur prend en charge le montant des carnets de tickets que lui remet le receveur municipal chez lequel il lui est ouvert un compte. Chaque receveur tient écritures de ses recettes au fur et à mesure de la délivrance des tickets et en verse le montant au régisseur, qui solde ainsi son compte à la recette. C'est un système très simple qui ne motive aucune observation.

Les fourneaux économiques de la ville du Havre, qui remontent à 1896, ne comportent que deux établissements. Le personnel y est réduit ; il n'y a pour les deux établissements qu'un directeur et un magasinier, et, dans chacun d'eux, un cuisinier et un laveur. Il y a des bons gratuits, à côté des tickets payants. Mais ils sont délivrés par le bureau de bienfaisance. Le prix des repas y est moins élevé qu'à Toulouse (20 centimes en moyenne au lieu de 40 centimes).

Quant au système de comptabilité, il est très analogue, avec cette particularité que le directeur, qui fait fonctions de régisseur général, verse tous les jours au receveur municipal le produit de ses encaissements. Les recettes, en 1921, ont été de 68.390 fr. 80 contre 108.723 francs de dépenses, soit un déficit d'une quarantaine de mille francs.

A Tours, depuis 1909, la ville a ouvert un établissement dont le fonctionnement se traduit par un écart moindre : 104.736 fr. 70 de recettes, en 1921, contre 123.598 fr. 85 de dépenses. Il n'y a qu'un local desservi par trois employés : un gérant, un préposé, une femme de journée.

On pratique le système des tickets payants et des bons gratuits délivrés par le bureau de bienfaisance. Il y est servi environ 300.000 repas annuellement. Le système de comptabilité et de versement à la recette municipale est analogue aux précédents.

D'ailleurs, parmi les services de cette nature qui ont été visités par l'inspection générale, celle-ci a constaté presque partout des

organisations très similaires et il en est fort peu qui méritent une mention particulière.

On peut signaler toutefois qu'à Montluçon c'est le bureau de bienfaisance et non la ville qui gère les deux établissements qui y fonctionnent. Les dépenses et recettes sont peu élevées : 20.239 fr. 06 contre 38.511 fr. 44 en 1920. Mais en 1917 et 1918, années qui ont correspondu à une époque de travail industriel très intense, l'activité de ces soupes populaires a été exceptionnelle et, par suite, le déficit occasionné plus sensible ; ainsi en 1917, 78.694 francs de recettes contre 112.770 fr. 87 de dépenses et en 1918 : 64.554 fr. 60 contre 104.937 fr. 97.

A Château-Gontier, la gestion est confiée aux hospices dans les locaux desquels est installé l'établissement ; il ne fonctionne que l'hiver. Ici, pas de régisseur particulier ; c'est la commission administrative qui fait les achats, et c'est le receveur des hospices qui tient la comptabilité. Toutefois, en vertu du règlement, le public peut s'approvisionner de tickets à la mairie.

Les restaurants municipaux de Nantes, à l'inverse de la plupart des organismes ci-dessus, s'adressent moins directement à la fraction nécessiteuse de la population. Il y a onze établissements. Les prix sont sensiblement plus élevés que dans la moyenne : 1 fr. 50 et 75 centimes les portions.

En outre, tout au moins pendant les dernières années et jusqu'en 1921, ces restaurants alimentaient des cantines scolaires, des comités de réfugiés et diverses œuvres d'assistance ; aussi leurs opérations se sont traduites, en 1919 et 1920, par des chiffres exceptionnellement élevés : 469.510 fr. 76 et 481.232 fr. 75 de dépenses contre 370.788 fr. 78 et 375.070 fr. 52 de recettes ; 1921 : 197.639 fr. 85 de dépenses contre 296.419 fr. 74 de recettes.

Le fonctionnement des cantines scolaires de Saint-Etienne est comparable par son importance à celui des fourneaux économiques de Toulouse, car dans cette ville industrielle où la population est très dense, il n'y a pas moins de quarante écoles, dont les deux tiers sont pourvues d'une cantine. Ici, la multiplicité des établissements, qui est toujours une cause d'accroissement de dépenses, est plus justifiable que pour les soupes populaires, car il y a un avantage très réel, et pour les parents et pour les enfants, à ce que ceux-ci prennent leurs repas à proximité de l'école.

Néanmoins, cette organisation suppose un personnel assez nombreux et, à Saint-Etienne, nécessite deux employés par cantine, l'ensemble du service étant contrôlé par deux surveillants.

Comme pour les fourneaux économiques, on distingue la fourniture des repas moyennant des tickets payants ou des tickets gratuits.

Le prix des premiers est de 50 centimes à 1 fr. 50 par portion. Quant aux tickets gratuits, ils sont délivrés non seulement par la mairie, mais encore par le bureau de bienfaisance. D'autre part, les associations d'anciens élèves et les œuvres privées peuvent se procurer des tickets qu'elles délivrent gratuitement aux enfants indigents par l'intermédiaire des directeurs d'écoles.

Ce service occasionne à la ville de Saint-Etienne d'assez fortes dépenses. Ainsi, en 1921, 323.383 fr. 53 contre 110.210 fr. 70 de recettes.

La ville de Lille seule peut lui être amplement comparable à cet égard, puisque le budget de ses cantines scolaires pour 1921 accuse 397.812 fr. 25 de dépenses contre 26.366 fr. 06 de recettes.

Au Havre, le fonctionnement des cantines scolaires diffère des précédentes en ce sens que ce sont les directeurs d'école qui, moyennant une subvention de la ville, en assument la gestion. L'institution remonte à 1893 ; le règlement actuel est du 1er octobre 1920. L'intervention municipale est limitée au payement du personnel subalterne, à la fourniture du matériel, et à l'attribution aux directeurs d'une somme de 300 francs par mois jusqu'à cinquante élèves et 20 centimes par élève en sus de ce nombre.

En 1921, les dépenses ont été de 38.160 francs pour le salaire du personnel ; 35.000 francs alloués aux directeurs, 6.500 francs pour les frais de matériel.

La ville ne fait ici aucune recette, et ce sont les directeurs d'écoles qui perçoivent le prix des tickets payants. Ces prix sont peu élevés (25 centimes la portion).

Quant aux admissions gratuites, elles sont prononcées par les commissions scolaires. En réalité, ce service n'est pas à proprement parler municipal et l'intervention de la ville se traduit par une subvention.

Le système des subventions est d'ailleurs très fréquent ; nombre de villes et même de communes de faible population votent des indemnités aux instituteurs destinées à leur permettre de donner aux enfants des suppléments d'aliments ou des boissons chaudes. Pour ne parler que des villes d'une certaine importance : la ville du Mans vote un crédit de 1.685 francs ; celle de Saint-Brieuc, 6.500 francs et une indemnité de 50 centimes par repas. Castres inscrit 6.500 francs à son budget, etc.

Ici encore quelques chiffres, résultant du dernier exercice, peuvent donner un aperçu de l'importance très inégale de ces services :

	RECETTES		DÉPENSES	
	fr.	c.	fr.	c.
Albertville	5.487	32	4.480	79
Chartres	9.609	55	9.346	85
Concarneau	3.045	46	2.990	30
Creil	7.453	60	23.084	49
Douarnenez	160.334	»	57.770	»
Draguignan	16.251	30	16.251	30
Dunkerque	40.697	46	37.760	26
Evreux	8.000	»	7.151	57
Grenoble	22.113	25	21.671	93
Langres	2.004	»	9.825	»
Loudéac	4.495	»	7.336	»
Morlaix	22.354	10	20.052	02
Reims	15.724	98	15.239	58
Rive-de-Gier	13.408	»	14.101	»
Romans	15.812	57	19.846	81
Saumur	5.474	»	4.723	»
Vendôme	11.821	61	13.475	68
Etc., etc.				

Théâtres et cinématographes

Un très grand nombre de communes sont propriétaires de salles de spectacles. La loi du 11 frimaire an VII prévoyait parmi les recettes municipales le produit de salles de spectacles appartenant à la commune.

L'exploitation de ces théâtres municipaux est souvent assurée par des concessionnaires ou des fermiers, auxquels les villes consentent assez fréquemment des subventions.

L'exploitation en régie, comportant de la part de la ville l'organisation de spectacles et le recrutement des troupes est évidemment une entreprise commerciale au premier chef, et elle a été rarement tentée par les communes. L'inspection générale a toutefois constaté certains exemples de gestion directe, au moins provisoire.

Par contre, ce qui est fréquent, c'est, de la part des villes, la location de leurs salles de spectacles à des tournées de passage suivant deux modalités principales : tantôt l'impresario prend la charge de tous les frais et la ville se borne à encaisser un prix de location ; tantôt le personnel du théâtre, sauf, bien entendu, les acteurs, est un personnel municipal dont la ville paye le traitement.

L'exploitation en régie, comportant pour la ville le soin de

recruter les troupes et d'organiser les représentations, a été pratiquée par la ville de Toulon, où la remise en régie du théâtre fut décidée par le conseil municipal pour l'année 1920-1921, à la suite d'un désaccord entre la municipalité et les dirigeants de la fédération des gens du théâtre qui, jusqu'à cette époque, en assuraient l'exploitation.

Mais les résultats qui se sont traduits pour une période de quelques mois par 536.679 fr. 25 de dépenses contre 342.202 francs de recettes, ont conduit le conseil municipal à renoncer à ce système et à approuver les termes d'un nouveau cahier des charges de concession, aux termes duquel la ville consentira une subvention annuelle de 200.000 francs.

A Saint-Etienne, l'intervention municipale a été également très courte, mais sa gestion n'a pas eu les mêmes résultats. La ville prit la suite d'une entreprise en déficit de 40.000 francs, alors qu'un personnel de plus de 300 artistes était intéressé à la continuation de l'exploitation.

Elle a géré son théâtre trois mois pendant lesquels les dépenses ont été de 354.393 francs contre 344.770 francs de recettes. Toutefois, elle avait dû commencer par solder une somme de 39.862 francs de salaires dus aux artistes. Ce qui fait qu'en somme l'exploitation par la ville a été plutôt avantageuse.

La ville d'Epinal pratique un système de régie directe ; c'est elle qui organise ses saisons lyriques, choisit le répertoire et engage les artistes; c'est le conseil municipal qui nomme le trésorier. En 1921, 14 représentations furent données ; les recettes atteignent 54.020 fr. 25 et les dépenses 73.025 fr. 05.

La location des salles de spectacles à des tournées de passage se fait dans des conditions assez variables : à Clermont-Ferrand, où le théâtre est affermé de septembre à juin, cette pratique est limitée au reste de l'année ; à Mézières, à Charleville et à Sedan, elle a lieu gratuitement.

La ville de Bourges perçoit un droit fixe de location de 200 francs, ainsi qu'une somme de 50 francs à titre d'arrhes. Mais c'est elle qui assure les frais d'éclairage et de chauffage, ainsi que le salaire du personnel, des ouvreuses, des machinistes et des pompiers.

En 1921, les dépenses ont atteint 8.200 francs et les recettes se sont élevées à 26.000 francs.

A Montargis, à Poitiers, on recourt à une autre combinaison. La location comporte pour l'impresario l'obligation de payer à la ville, non seulement un droit de location (150 francs par soirée

à Poitiers) et le remboursement des dépenses d'éclairage et de chauffage, mais encore le salaire du personnel dont la ville se réserve le recrutement.

D'autre part, la ville de Poitiers assure en régie l'exploitation d'un cinématographe dont elle donne trois fois par semaine des représentations dans son théâtre. Elle a fait l'achat d'un matériel et exploite l'entreprise à ses risques et périls. Il y a donc un régisseur à la fois pour l'organisation de ces spectacles et pour l'exécution des conventions conclues avec les troupes de passage, qui sont rétribuées sur le produit des représentations. Il y a aussi un contrôleur chargé de percevoir le prix des places du cinématographe et d'en verser le produit à la recette municipale. A cet égard, la mairie confectionne des tickets pris en charge par le receveur municipal et que celui-ci délivre au contrôleur, contre nouvelle prise en charge, en attendant de sa part le remboursement. Ces opérations sont décrites au budget de la ville et le conseil municipal ouvre un crédit annuel de 150.000 francs. Cette exploitation donne d'ailleurs des bénéfices. En 1919 et 1920, les recettes ont été de 154.378 fr. 92 et 141.714 fr. 54 contre 89.698 fr. 47 et 115.487 fr. 57.

C'est un système analogue qui fonctionne à Châtellerault pour l'exploitation du cinématographe municipal. Mais là, le point de départ financier de l'opération ayant consisté à désintéresser l'exploitant antérieur auquel il a fallu allouer 18.000 francs et à faire l'achat du matériel qui a coûté 10.000 francs, la ville, bien qu'ayant fait des recettes supérieures à ses dépenses, n'a pas encore récupéré la totalité de ses débours.

Le système d'exploitation du théâtre municipal de Moulins est très analogue à celui de Poitiers, sauf que le prix de location perçu par la ville, au lieu d'être fixe, est remplacé par un prélèvement sur le prix des places. Il est de 25 centimes ou 10 centimes suivant les places.

Ce système, qui n'a été inauguré qu'en 1920, ne rapporte à la ville que 4.000 ou 5.000 francs par an. Ce sont les directeurs de troupes de passage qui versent ce produit à la recette municipale, sur bordereau dressé par le maire.

A Montluçon, on trouve une modalité un peu différente en ce sens qu'il a été passé un contrat avec un impresario, aux termes duquel c'est à lui que doivent s'adresser les tournées de passage. Quant à la ville, il lui est versé à cette occasion un droit qui n'a produit, en 1920, que 500 francs.

A Commentry, la salle de spectacle du théâtre municipal est

mise à la disposition de tout directeur, moyennant une location de 20 francs par représentation, 10 francs pour les répétitions et 30 francs pour les spectacles prolongés au delà de minuit, plus un prélèvement de 8 % sur les recettes brutes excédant 500 francs. C'est un employé municipal qui est chargé de la location des places et qui opère les versements à la recette municipale. En 1920, il a été encaissé 3.084 francs et, en 1921, 929 francs seulement.

La ville de Tarare, en vertu d'un règlement municipal qui remonte à 1909, loue dans des conditions analogues une salle de spectacle à raison de 50 francs par représentation, 40 francs pour les bals et 20 francs pour les conférences. Comme employé municipal, il n'y a que le concierge, qui touche une indemnité de 5 francs par représentation.

La ville de Tours possède un théâtre municipal qui donne lieu à son profit au payement d'une redevance basée sur les recettes des représentations. En 1921, elle a été de 3.908 fr. 65.

Quelques chiffres, comme précédemment, seront indicatifs de l'importance de ces services.

En 1921, le théâtre a rapporté à :

	RECETTES —			DÉPENSES —	
	fr.	c.		fr.	c.
Aurillac	1.878	»	contre	93	»
Avallon	2.540	»	—	802	»
Castres	3.089	50	—	11.552	63
Cette	11.861	11	—	35.468	93
Chartres	14.598	24	—	33.363	96
Montélimar	1.500	»	—	1.267	95
Morlaix	3.127	»	—	23.191	14
Nîmes	3.725	50	—	10.661	30
Pontarlier	5.586	70	—	4.198	80
Pont-Audemer	9.626	53	—	4.227	60
Valence	430	»	—	8.107	87
Vannes	6.982	»	—	2.277	50

RÉGIES MUNICIPALES EXCEPTIONNELLES

L'inspection générale a constaté au cours de ses tournées, et les préfets ont directement signalé à l'administration centrale l'existence de services municipaux, fonctionnant en régie, de nature tout à fait exceptionnelle.

Ainsi la ville de Marseille exploite une imprimerie municipale et un service d'autobus.

Celle de Lille, une école de natation et un laboratoire

Celle de Caen, un école de dressage.

Celle de Saint-Dié, une scierie.

Celle de Guilloux (Eure-et-Loir) fait des travaux de culture.

L'imprimerie municipale de Marseille fut créée par délibération du conseil municipal du 16 novembre 1920 et approuvée, sous certaines réserves, par arrêté préfectoral du 2 février 1921. Elle fonctionne à l'aide d'une avance de la ville de 200.000 francs.

Le bilan dressé pour le premier exercice fait ressortir une somme de 1.348.313 fr. 10 à titre de frais généraux et dépenses de fonctionnement et 1.383.552 fr. 95 à titre de recettes ; au passif figurent 306.700 francs de factures à payer et 200.000 francs d'avances de la ville ; à l'actif, 441.960 francs de factures à encaisser et 162.882 fr. 85 de marchandises en magasin.

Quant au service d'autobus, il ne fonctionne que depuis mai 1922. Ses recettes, au 1er décembre, étaient de 273.878 fr. 65 et ses dépenses de 220.000 francs.

L'école de dressage de Caen, subventionnée par le département et administrée par une commission de conseillers municipaux, est destinée à donner des leçons d'équitation et à présenter les chevaux à la remonte. Elle a été réouverte en 1919. En 1921, ses recettes ont été de 154.323 fr. 78 ; ses dépenses de 16.221 fr. 22.

La scierie de Saint-Dié, au cours des exercices 1919 à 1922, accuse un chiffre de recettes de 29.050 fr. 50 et de dépenses de 28.215 fr. 71 ; à Lille, le laboratoire : 9.405 francs, contre 23.949 fr. 19, et l'école de natation : 39.475 fr. 05, contre 18.427 fr. 55.

Conclusions

Dans sa lettre du 17 décembre 1921, à laquelle il a été fait allusion au début de ce rapport et qui a été le prélude des enquêtes de l'inspection générale, M. le ministre des finances n'a pas caché son inquiétude, en présence des irrégularités que le contrôle financier avait révélées dans la gestion de certaines régies municipales, des dangers que lui paraissait comporter le maintien, *a fortiori* l'extension, des entreprises municipales dans le domaine industriel et commercial.

M. le ministre des finances se demandait même si le devoir ne s'imposait pas à l'administration supérieure d'inviter les préfets, ainsi que les trésoriers généraux, pour autant que ceux-ci ont action, par l'intermédiaire de leurs subordonnés, sur la gestion des finances municipales, à user de leurs pouvoirs en vue d'amener les communes à la liquidation des services existants et d'éviter

la création de services nouveaux. M. le ministre ajoutait qu'au pis aller, ou quand les circonstances paraîtraient exiger le maintien de certains services, il serait nécessaire que des règles de comptabilité tant en deniers qu'en matières fussent imposées à ces à ces organismes ; et il se déclarait prêt à collaborer à leur fixation.

Il va sans dire que, dans la grande majorité des cas, les pouvoirs de tutelle que tient le préfet des articles 63 et 145 de la loi municipale lui donnent compétence pour rendre inopérantes les tentatives de municipalisation effectuées par les communes.

D'abord, au point de vue financier, les budgets municipaux devant être réglés par les préfectures, ou par décret pour les communes dont le revenu est supérieur à 3 millions de francs, on peut procéder à la radiation des dépenses s'appliquant à des services considérés comme ne rentrant pas dans les attributions municipales.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que l'article 145, paragraphe 2, s'oppose aux radiations de dépenses, dès lors que le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives ordinaires ou extraordinaires.

Mais il resterait l'article 63, qui permet d'annuler les délibérations du conseil municipal toutes les fois que celles-ci sont prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. Or, la jurisprudence a toujours considéré que la municipalisation des services communaux heurtait la loi des 2-17 mars 1791.

La tutelle administrative, théoriquement du moins, est donc en mesure de s'exercer ; mais les suggestions du ministre des finances se bornent en somme à s'en tenir à la législation existante dont on sait les divergences d'interprétation, et à imposer aux préfets la délicate mission de se faire seuls juges de la légitimité ou de l'opportunité de la création de régies municipales, pour peu que les contribuables n'usent pas plus qu'ils ne le font actuellement des voies de recours devant le conseil d'Etat.

Or, il est à craindre que les administrations préfectorales n'aient pas toujours toute faculté de libre appréciation et qu'en fait on n'assiste pas au développement de services municipaux en dehors des temps ou des lieux qui pouvaient légitimer leur institution ou qu'à l'inverse certains autres répondant à des besoins véritables ne soient frappés de paralysie.

Aussi, l'inspection générale estime-t-elle que, puisque la question des régies municipales s'est trouvée posée dans son ensemble,

mieux vaudrait la résoudre en droit; et d'ailleurs c'est là une question actuellement pendante devant le Parlement.

Sans remonter plus haut que 1914, on trouve déjà au cours de la session de 1915 une proposition de MM. Veber et Rozier, dont l'article 1er prévoit que les communes peuvent gérer au moyen de l'exploitation directe un certain nombre d'entreprises dont suit l'énumération et généralement toutes les entreprises présentant un intérêt général pour les communes.

La suite de cette proposition est consacrée à définir les conditions d'une pareille administration. Elle prévoit l'institution de conseils d'administration dont elle énumère les pouvoirs de délibération, ainsi que leurs conditions de validité. Elle prévoit aussi un directeur dont elle fixe les attributions. Enfin, elle trace les règles de budgets de comptabilité et ouvre aux communes co-intéressées aux mêmes entreprises la faculté de les administrer en commun.

Plus récemment, au cours de la session de 1918, une proposition de M. Albert Thomas tend à régler la question plus particulière des régies de ravitaillement suivant une méthode un peu différente.

Cette proposition qui, dans son exposé des motifs, déclare que l'intervention des communes en matière économique est un fait évident contre lequel les spéculations théoriques les plus séduisantes ne peuvent que rester impuissantes, n'attribue pas néanmoins aux communes le pouvoir de constituer des régies municipales en matière de ravitaillement.

Elle a recours à l'institution d'offices publics d'approvisionnement créés par décret en conseil d'Etat et constituant, à l'instar des hôpitaux et hospices, des établissements publics. Ces offices seraient administrés par des membres du conseil général, du conseil municipal et des sociétés coopératives constituées conformément à la loi du 7 mai 1917.

L'intervention des communes, comme celle des départements, s'y caractérise d'une part par la possibilité de consentir à ces organismes des prêts ou des garanties d'emprunts (en vertu d'une disposition qui rappelle celle de la loi de 1912 sur les habitations à bon marché) et surtout par la possibilité qu'auraient ces offices, en créant des magasins de vente départementaux ou communaux, d'associer les budgets des départements ou des communes à leur gestion financière, au moyen de l'absorption de leurs bénéfices ou de l'endossement de leurs pertes.

Voilà donc un premier groupe de propositions qui, sous la

forme de régies municipales au sens large, ou sous l'aspect plus étroit d'offices publics d'approvisionnement, plus ou moins financièrement associés aux communes, sont susceptibles d'apporter, dans le sens de l'extension des pouvoirs municipaux en cette matière, une solution au problème.

Parallèlement, une autre proposition, qui a été déposée au cours de la session de 1920 par M. Chautemps et un certain nombre de ses collègues, tend à un résultat analogue, par voie de modification à la loi municipale.

On lit, en effet, dans ce texte qu'un nouvel article autoriserait les communes, sous réserve de l'approbation préfectorale, « à s'intéresser, soit en les entreprenant directement, soit en y plaçant des capitaux, à toutes les entreprises, même de forme commerciale, ayant pour but le fonctionnement des services publics, le ravitaillement de la population, les œuvres sociales ou les améliorations urbaines ».

L'inspection générale n'entend pas entrer dans la discussion du principe qui serait ainsi consacré par ces propositions. Aucune d'elles ne paraît, en ce qui concerne la légitimité de l'intervention des communes dans le domaine économique, pouvoir donner matière à équivoque, seul leur vote ou leur rejet fixerait définivement la question de savoir si l'on entend s'en tenir à la situation actuelle et consacrer la jurisprudence contemporaine ou si, s'inspirant de certaines législations telles que celle de l'Italie depuis 1903, ou de certaines pratiques, comme il s'en trouve notamment en Angleterre, on estime devoir ouvrir les portes à l'activité commerciale ou industrielle des municipalités.

Mais si le rôle de l'inspection générale n'est pas de prendre parti dans une discussion qui dépasse le domaine administratif, du moins lui est-il permis d'apporter certaines suggestions, rentrant tout à fait dans les vues de M. le ministre des finances, sur les moyens d'introduire dans les opérations municipales, que leur champ d'action soit élargi ou demeure ce qu'il est, l'ordre et la clarté indispensables à toute entreprise qui suppose le maniement de deniers publics, c'est-à-dire une comptabilité tant en deniers qu'en matières.

A cet égard, on peut remarquer que, quel que soit le sort que fasse le Parlement aux propositions de loi ci-dessus analysées, l'autorité réglementaire, exprimée sous forme de décret, ne perdrait dans aucun cas l'occasion d'intervenir. Si, par le rejet de ces propositions, est maintenue la situation actuelle, des dispositions réglementaires sont utiles parce que, pour les régies tem-

poraires, le décret du 30 octobre 1916 est devenu caduc du fait de l'abrogation de la loi de 1916, trois mois après la clôture des hostilités, et parce que, pour les régies permanentes, il n'existe aucun texte qui fixe leurs règles de comptabilité. Que si la discussion parlementaire aboutissait au vote d'une loi élargissant les pouvoirs municipaux en matière économique, la nécessité d'un règlement de comptabilité se ferait sentir davantage encore, et les propositions soumises au Parlement n'ont pas négligé de le prévoir.

Dans cette éventualité d'ailleurs, le règlement à intervenir devrait vraisemblablement tenir compte du caractère industriel de certaines régies (eau, gaz, électricité, etc.) et comprendre des dispositions qui leur seraient particulières.

Pour s'en tenir aux deux catégories de services municipaux qui ont été examinées au cours de ce rapport, l'inspection générale estime qu'en ce qui concerne les régies communales portant sur des matières de première nécessité (ravitaillement), il y aurait lieu de remettre en vigueur le décret du 30 octobre 1916, complété au besoin par l'énumération des livres de comptabilité à tenir par le régisseur général et par l'agent comptable-matières, c'est-à-dire en traçant des règles essentielles que le décret de 1916 se bornait à renvoyer aux règlements municipaux.

En ce qui concerne les régies permanentes, il conviendrait de distinguer celles qui ont un caractère industriel, pour lequel il y aurait évidemment lieu de prévoir des règles de comptabilité adéquates au caractère de ces entreprises, et celles qu'on pourrait ranger sous le vocable de régie d'hygiène ou d'assistance, qui s'accommoderaient de dispositions beaucoup moins compliquées.

Pour la comptabilité-deniers, les pratiques suivies jusqu'ici, empruntant le système de tickets ou des bons et des registres à souches, pourraient être purement et simplement consolidées ; pour la comptabilité-matières, qui n'existe en réalité nulle part, le règlement pourrait s'inspirer des observations déjà présentées par l'inspection générale à propos du décret de 1899 sur la comptabilité hospitalière, tendant à n'imposer aux établissements de faible importance qu'une comptabilité ménagère, reposant sur les inventaires, et des mains-courantes d'entrées et de sorties.

Aussi bien, les conclusions de l'inspection générale, à la suite de l'enquête à laquelle elle s'est livrée, peuvent se résumer dans le double vœu suivant :

1° Que le Parlement se prononce sur les propositions qui lui sont actuellement soumises en ce qui concerne l'étendue du pouvoir des communes en matière industrielle ou commerciale ;

2° Qu'un ou plusieurs règlements soient élaborés pour tracer les règles de comptabilité applicables aux régies municipales, en distinguant celles qui ont un caractère industriel, un caractère commercial, ou un caractère d'hygiène ou d'assistance.

M. Mossé.

CHRONIQUE

CHRONIQUE DES RÉGIES NATIONALES EN ALLEMAGNE

Par Edmond Fischer,
Directeur de l'Office d'Economie communautaire de Saxe.

L'Etat propriétaire du sol. — Réglementation officielle de la question des logements. — Les entreprises sociales de construction. — Organisation communautaire du commerce des médicaments. — Réorganisation des mines de l'Etat prussien. — La banque d'Etat en Thuringe. — La socialisation du service des pompes funèbres.

L'Etat propriétaire du sol

Karl Marx, en son temps, a salué le vote de la loi anglaise des dix heures non seulement comme un grand succès dans le domaine des faits, mais encore comme le triomphe d'un principe. De même, les socialistes d'aujourd'hui peuvent enregistrer comme la victoire d'un autre principe le vote de la loi sur l'impôt foncier, qui, en mars 1923, a été adoptée à une grande majorité par le Parlement du petit Etat libre d'Anhalt. Cette loi est bien plus qu'une simple mesure fiscale destinée uniquement à créer des ressources à l'Etat. Aussi a-t-elle attiré l'attention un peu partout en Allemagne, et les Etats libres de Saxe, de Thuringe et de Brunswick, où les socialistes sont au pouvoir, vont suivre l'exemple de l'Etat d'Anhalt.

Dans l'Anhalt, 26 % du sol appartiennent à l'Etat ; un tiers des terres est utilisé directement pour le bien de la communauté. Un tiers appartient à 600 grands propriétaires ; 7,68 % du sol sont dans la possession de la famille autrefois régnante. Par contre, sur les 80.000 familles du pays, 47.000 n'ont absolument aucune terre à elles ; 33.000 disposent d'un certain terrain, mais une partie de ces gens ne sont que des fermiers. Si tout le territoire du pays était entre les mains de l'Etat, l'Etat en tirerait

des revenus assez considérables pour couvrir deux fois et demi le montant des dépenses de son budget ! Car le budget de 1922 (calculé d'après l'état du change en 1923) prévoyait une dépense totale de 14 milliards 1/4 de marks, dont une bonne moitié est couverte par les revenus des forêts et domaines publics. Or, en prenant comme base les chiffres de l'impôt foncier d'autrefois, l'Etat possède 24,93 % du revenu total du sol ; il faut donc que ce revenu total de la terre monte à 28 milliards de marks. D'après le paragraphe 1er de la loi sur l'impôt foncier du 4 avril 1923, tout terrain bâti situé dans les limites de l'Etat libre d'Anhalt paiera désormais une contribution foncière. La propriété des mines est assimilée à celle du sol. Ainsi, aux termes de cette loi, la terre est imposée non d'après son revenu, mais d'après sa valeur courante : l'impôt devient une redevance de fermage, et c'est l'Etat qui est le vrai propriétaire du sol !

Le fait ressort encore très clairement de l'article 4, qui est ainsi conçu :

L'impôt qui est levé sur la propriété foncière est une charge publique.

Celui qui possède la propriété est tenu d'acquitter l'impôt. Les copossesseurs sont liés solidairement par la même obligation. Celui qui succède à la propriété est responsable des arriérés, comme solidaire de son prédécesseur.

L'usufruitier ou l'usager est responsable de l'impôt solidairement avec le propriétaire.

L'impôt sur la propriété minière est acquitté par les ayants droit. La valeur du terrain où se trouve un bien de famille insaisissable doit être ajoutée à celle du bien de famille et l'impôt doit être acquitté sur l'ensemble par les ayants droit. Les prescriptions des alinéas 1-3 s'appliquent aussi dans ce cas.

L'impôt est donc attaché à la terre, comme le serait par exemple une hypothèque. Le sol est imposé par l'Etat suivant une échelle qui varie de 0,1 à 1,3 par mille. Les cinq districts d'Anhalt lèvent une taxe semblable, si bien qu'en fin de compte l'échelle varie de 0,2 à 2,6 par mille de la valeur du terrain, ce qui, dans les cas maximum, fait un peu plus de 1/4 % de cette valeur. La valeur du terrain est déterminée d'après les chiffres de 1914, mais l'impôt foncier est calculé en chaque occasion d'après le prix du seigle. Le prix du seigle est fixé pour 1914 à 8 marks 30 le quintal. La redevance qui doit être payée pour le sol, d'après la valeur de 1914, est multipliée à chaque trimestre par le chiffre qu'on obtient quand on divise le prix moyen du seigle pendant le trimestre précédent par le prix du seigle en

1914, c'est-à-dire 8 marks 30. Supposons par exemple que le prix du seigle soit à un moment donné 5.000 fois ce qu'il était en 1914, on devra donc multiplier par 5.000 le chiffre d'impôt qui serait à payer suivant l'échelle d'après la valeur de 1914. Celui qui possède 1.000 arpents de terre ayant en 1914 une valeur de 1.200 marks par arpent, c'est-à-dire une valeur totale de 1.200.000 marks, doit payer 1.200 × 2,6 = 3.120 marks, et si le prix du seigle a augmenté dans la proportion de 1 à 5.000, le propriétaire en question devra payer 3.120 fois 5.000, c'est-à-dire 15,6 millions de marks. L'ancienne famille régnante possède encore 17.658 hectares, ce qui correspond à 70.632 arpents. Si l'on calcule la valeur de l'arpent en 1914 sur le pied de 1.000 marks, il faudra payer, pour une valeur totale de 70 millions de marks en chiffres ronds 70 × 2,6 = 182.000 marks d'impôt foncier, ou si l'on admet que le prix du seigle est 5.000 fois supérieur à ce qu'il était, 910 millions, c'est-à-dire presque un milliard de marks. Or, à la fin de juillet 1923, le prix du seigle était devenu 100.000 fois ce qu'il était avant la guerre. Les propriétés de l'ancienne famille ducale devraient donc, d'après ces calculs, payer un impôt de 18 milliards 200 millions de marks par an.

Sont exempts de l'impôt foncier : le Reich, l'Etat d'Anhalt, les communes, les associations d'utilité publique et sous certaines conditions les fondations d'utilité publique, les terrains de sport, les salles de gymnastique, en outre, avec l'autorisation du ministre d'Etat, les parcs privés qui sont ouverts à la circulation publique. Dans le cas des églises et des cultes philosophiques, le seul terrain exempt d'impôt est celui qui sert immédiatement et exclusivement aux besoins religieux. Les 23.000 arpents de terre que possède l'Eglise sont soumis à l'impôt. A l'égard des districts, on a décidé que l'impôt leur serait dû, même de la part de l'Etat et des communes. Est encore exempt d'impôt dans toute propriété une parcelle de terrain de 1.500 mètres carrés quand il s'y trouve un bâtiment destiné à être habité et qui en fait est habité. Tout autre bâtiment d'habitation élevé sur la même propriété entraîne en chaque cas une exemption d'impôt correspondant à 200 mètres carrés de surface. Ces exemptions sont une conséquence de la réglementation officielle des loyers et des réquisitions de logements qui en ont résulté. De cette façon, on évite que la contribution foncière ne tombe en fin de compte à la charge du locataire.

Le reproche que l'impôt foncier pèsera, en dernière analyse, sur le consommateur des produits agricoles, ne diminue nullement

la signification de la loi en question. Le prix des produits agricoles est déterminé par des facteurs très différents, et à l'heure qu'il est, à cause de l'importance de la demande, il est toujours fixé au maximum de ce qu'il peut atteindre en chaque occasion. Ainsi, le sol est imposé sans qu'on s'inquiète de savoir s'il fournit un revenu ou non. L'Etat n'apparaît pas comme une sorte de partenaire de l'exploitation agricole, mais comme le propriétaire souverain du sol tout entier. C'est là qu'il faut voir la grande importance sociale de cette loi. Il suffira, à l'avenir, de relever peu à peu le taux de l'impôt pour que la terre tout entière passe dans les mains et sous le contrôle de l'Etat. C'est ce qu'ont parfaitement compris les grands propriétaires : voilà pourquoi ils partent à l'assaut de la nouvelle législation sur l'impôt foncier, qui fait aujourd'hui en Allemagne l'objet de toutes les discussions publiques.

Réglementation officielle des logements

Le ministre de l'Economie publique du Reich, le Dr Becker, déclarait au Reichstag, au printemps de 1923, à propos de la commission de la socialisation, que personne ne parlait plus de socialisation, que c'était là une question sur laquelle il n'y avait plus à revenir. Tout récemment encore, on a entendu, dans d'autres Parlements allemands, des représentants bourgeois prononcer les mots de « banqueroute de la socialisation ». Et, en effet, si on ne peut se représenter une évolution économique et sociale que comme un développement qui procède par bonds et par sauts, au milieu d'un tohu-bohu général, pour aboutir à des modifications si marquées qu'elles crèvent les yeux, on ne remarquera guère les progrès de l'idée socialiste, qui, toutefois, poursuit sa marche ininterrompue dans le cours des temps, non qu'elle avance d'elle-même, mais cédant à la pression de plus en plus active des forces socialistes qui sont à l'œuvre. Même la détresse presque terrible où se trouve l'Allemagne au point de vue économique social et moral n'arrête pas ce développement. Au contraire, cette détresse même conduit le pays à prendre des mesures qui l'entraînent naturellement dans la direction du socialisme.

C'est ce qui est arrivé tout particulièrement à propos de la question des logements. Tandis qu'avant la guerre 200.000 nouveaux logements étaient chaque année mis à la disposition du public allemand, on a cessé complètement de construire pendant les cinq ans qu'a duré la guerre, et il s'est produit une disette de logements telle qu'on se peut demander si on en a jamais vu

l'équivalent dans aucun pays. D'autre part, la guerre terminée, la cherté des prix a gêné singulièrement la reprise des travaux de construction. Pour bâtir la plus petite maison d'ouvrier, il faut aujourd'hui en Allemagne quelque chose comme 200 millions de marks ou davantage. Sans subvention de l'Etat ou des communes, il est absolument impossible de construire. Aussi les particuliers ont-ils renoncé à toute entreprise de construction. Ce sont l'Etat, les communes et les coopératives qui construisent maintenant à l'aide des subventions du Gouvernement. Et toute la question des logements et devenue affaire d'administration publique. La loi du 11 mai 1920 a retiré aux propriétaires de maisons, dans toutes les communes où se fait sentir un manque de logements, la libre disposition des logements qui leur appartient. En conséquence, il est défendu aux propriétaires qui n'ont pas obtenu le consentement préalable des autorités communales de démolir tout ou partie d'une maison d'habitation, de réunir plusieurs logements en un seul ou de transformer des chambres en locaux à l'usage du commerce. Le propriétaire doit prévenir les autorités dès qu'un logement ou un local commercial devient vacant ou dès que les locataires lui ont donné congé ; il ne doit : ni donner congé à un locataire, ni relever les loyers sans l'assentiment des autorités. Pour caser les personnes en quête de logement, les autorités communales peuvent réquisitionner des logements vacants ou d'autres locaux vacants qui se prêtent à cet objet, et elles ont le droit d'en modifier la disposition. Qu'il s'agisse de décider si un locataire recevra son congé, ou qui occupera tel logement devenu vacant, ou quel sera le taux du loyer, — toutes ces questions et bien d'autres encore sont réglées par les autorités « après examen consciencieux du cas ». En fait, le propriétaire n'a plus d'autre droit dans sa maison que d'encaisser les loyers dont le taux est fixé par les autorités, de payer l'intérêt sur les hypothèques et de faire exécuter les réparations nécessaires. A l'heure qu'il est, aucun propriétaire ne retire plus de ses loyers en Allemagne un profit quelconque, un revenu qui vaille la peine d'être mentionné.

On ne voit pas le moment où on pourra renoncer à cette réglementation officielle des logements, peut-être ne le verra-t-on jamais. Mais on ne peut pas continuer très longtemps à bâtir à l'aide de subsides officiels. Il faut mettre toute la question des logements sur un pied tel qu'elle se prête à être réglementée par une organisation communautaire. On a déjà fait un pas dans cette direction ; on fait supporter aux loyers des anciennes maisons, construites avant la hausse, les dépenses nécessitées par les nou-

velles constructions, si bien que les loyers sont à peu près au même taux dans les anciennes et dans les nouvelles maisons et que toutefois on réussit ainsi, dans le cas des nouvelles constructions, à payer les intérêts et à assurer l'amortissement. D'après la loi du Reich sur les loyers, l'Etat et les communes lèvent sur les occupants de vieux logements une taxe dont le revenu est destiné à subventionner les nouvelles constructions. D'après la loi fédérale du 19 juillet 1923, cette taxe doit représenter, pour la période allant du 1er juillet 1923 au 31 décembre 1924, 9.000 % du rapport net de la maison. Les communes lèvent une taxe semblable. Ainsi toute l'entreprise des logements est entre les mains de l'Etat et des communes.

Les entreprises sociales de construction

En règle générale, du reste, l'Etat et les communes ne bâtissent pas eux-mêmes. Mais les entreprises privées de construction sont éliminées par les entreprises « sociales », comme on les appelle : ce sont des corporations ouvrières, formées par des ouvriers du bâtiment. Il y avait en Allemagne, en 1922, 207 de ces entreprises socialisées, dont 100 organisées en compagnonnages et 107 en coopératives. Chaque entreprise comprenait une centaine d'ouvriers et d'employés, et sous ce rapport laissait bien loin derrière elle la moyenne des entreprises privées. Dans leurs deux années d'activité, en moyenne, ces sociétés ont construits, en outre de bâtiments plus considérables, 14.000 petits logements, la plupart du temps pour le compte de l'Etat ou autres organismes officiels.

Socialisation du commerce des médicaments

La socialisation des pharmacies, c'est-à-dire la réglementation communautaire de la vente des médicaments, a été entreprise sur une grande échelle, mais la méthode a été différente de celle qu'on avait prévue jusqu'alors. Depuis longtemps, on réclamait une transformation de ce genre chez les socialistes de tous les pays — et non pas seulement chez eux. — Et de ce fait, ici ou là, en Italie, en Belgique et ailleurs, des pharmacies étaient installées par les soins des communes ou des coopératives. En Allemagne aussi, il y avait dans l'Etat libre de Hesse une vingtaine de pharmacies communales. Mais quand il s'agit de faire passer toutes les pharmacies aux mains de l'Etat ou des communes pour les administrer directement, la chose n'est pas simple et elle n'entraînera pas d'elle-même les avantages qu'on en attend. Tout

d'abord l'acquisition des pharmacies demanderait des sommes énormes, et puis et surtout on ne peut pas se passer des pharmaciens qualifiés à la tête des entreprises, et la plupart des pharmacies ne peuvent être exploitées qu'individuellement, parce que leur existence même dépend entièrement de la personnalité de l'exploitant. C'est pourquoi les pharmacies communales en Allemagne sont toutes données à ferme. Toutefois, le développement de l'organisation du commerce des médicaments dans un sens communautaire se poursuit en Allemagne à l'aide d'une autre méthode, qui ne change rien pour le moment à la situation des pharmacies, mais procure à la communauté tous les bénéfices qu'on attendrait de leur socialisation. Cette méthode s'appuie sur l'institution de l'assurance contre la maladie.

En Allemagne, environ 60 % de la population appartiennent aux sociétés d'assurance mutuelle, qui sont des organismes officiels. La plupart de ces sociétés font bénéficier la famille de l'assuré des avantages de l'association, si bien que les secours sont accordés, non seulement à ceux que la loi oblige de s'assurer, mais à leur femme et à leurs enfants. La partie la plus importante de ce système d'assurance est constituée par les sociétés locales de secours mutuels, qui sont groupées dans l' « Union centrale des Sociétés de Secours mutuels ». Cette Union a fondé, il y a deux ans, une société pour la vente des médicaments, dont le siège est à Dresde, et qui doit procurer aux sociétés de secours mutuels, à des prix avantageux et dans de bonnes conditions, les médicaments, les bandages et tous les articles servant aux soins des malades. L'Union a dû organiser, pour cette tâche, une société commerciale, simplement parce qu'une association constituée comme elle l'est n'a pas le droit, d'après les prescriptions du code civil, de poursuivre des buts économiques. La société pour la vente des médicaments est donc mandataire de l'Union centrale des sociétés locales de secours mutuels, et elle travaille uniquement dans l'intérêt de ces sociétés. Par suite, elle revêt le caractère d'une institution d'utilité publique. Le directeur de l'Union centrale est en même temps le directeur de la Société commerciale, de façon à assurer entre les deux groupements unité de direction dans la conduite des affaires.

Le premier effort de la Société commerciale a consisté à obtenir, dans l'intérêt de la population assurée contre la maladie, la possession des bandages dont l'administration militaire n'avait plus besoin après la démobilisation de l'armée et la fin des hostilités. Il fallait empêcher que ces bandages ne passent entre les mains

du commerce privé et ne soient revendus aux pharmaciens et aux sociétés de secours mutuels à des prix exorbitants ou ne soient exportés à l'étranger. Cette première tâche, la Société commerciale l'a menée à bonne fin.

Après avoir réparti ces bandages entre les sociétés de secours mutuels, la Société commerciale a cherché de plus en plus à se procurer des bandages neufs par des achats directs aux fabriques. Ses commandes considérables lui permettent d'obtenir des prix extraordinairement favorables. Par la pression continuelle qu'elle exerce ainsi sur les fabricants de bandages, elle les force à renoncer à une partie importante des gains que les circonstances leur faisaient espérer et à baisser notablement leur tarif. De cette façon, les sociétés de secours mutuels ont pu acheter des bandages à des prix extraordinairement favorables ; c'est au point qu'elles en sont venues à payer pour leurs achats des prix qui sont au moins de 50 % inférieurs à ceux que doivent accepter les pharmaciens pour leurs modiques commandes. La Société commerciale recommande aux sociétés de secours mutuels, spécialement à celles dont l'activité s'étend sur un territoire étendu, de faire parvenir les bandages à leurs sociétaires par l'intermédiaire des pharmaciens, en laissant à ceux-ci une marge raisonnable de profit. La Société commerciale a employé les mêmes méthodes pour se procurer les articles servant aux soins des malades et toute une série de remèdes qui sont livrés sans ordonnance de médecin et que les sociétés de secours mutuels remettent elles-mêmes à leurs adhérents (par exemple herbes pour les infusions et petits paquets tout prêts). En outre, pour des prix très modérés, la Société commerciale met à la disposition des sociétés de secours mutuels tout le matériel nécessaire aux cliniques dentaires de ces sociétés et aux salles de pansement des grandes entreprises.

La Société commerciale a été plus loin : en fournissant à la population assurée contre la maladie les plus importants remèdes qui ne sont livrés que contre ordonnance de médecin, elle a cherché ici aussi à influencer et à réglementer les prix. Dans ce but, elle a passé des traités avec les maisons de produits chimiques qui fabriquent ces préparations et qui les remettent aux pharmaciens à des prix convenus avec la société. Il ne s'agit pas seulement ici du remplacement de certaines spécialités d'un usage fréquent par des préparations ayant identiquement la même valeur et produites en fabrique, le plus souvent sous forme de tablettes ; il s'agit aussi du remplacement de médicaments liquides par des médicaments secs ayant même composition chimique et même

valeur thérapeutique. La production en gros de ces préparations permet d'obtenir des prix si favorables, qu'il en résulte un abaissement notable du coût des remèdes pour les sociétés de secours mutuels. Les prix sont fixés par des accords qui interviennent de temps en temps entre les fabriques de produits chimiques et la Société commerciale.

En avril 1923, la Société commerciale a été, sur sa demande. autorisée à faire le commerce en gros même des médicaments dont la vente n'est pas libre. Et maintenant la société, c'est-à-dire au fond l'Union centrale des sociétés locales officielles de secours mutuels, fournit à la plus grande partie de la population allemande la série la plus variée de remèdes, préparations, médicaments en tablettes ayant même composition chimique et même valeur thérapeutique que les médicaments liquides, et en outre bandages, articles servant au soin des malades, etc., le tout à un prix de moitié inférieur à celui que réclamaient jusqu'alors les pharmaciens. Pour tous ces articles, la société s'adresse à de grandes fabriques qui ont la spécialité de ces produits ; elle les paie à des prix fixés par le contrat, et en général au lieu de les livrer directement aux sociétés de secours mutuels, elle les remet aux pharmaciens, qui devront les vendre à un prix déterminé. Ainsi, les pharmacies demeurent ce qu'elles étaient. Mais pour certains médicaments, qui sont destinés aux adhérents des sociétés de secours mutuels et qui sont payés sur les fonds de ces sociétés, elles doivent s'adresser à la Société commerciale, et elles sont tenues de céder ces médicaments à des prix généralement inférieurs de moitié à ce que coûtent les articles provenant d'autres fabriques. De cette façon, les sociétés allemandes de secours mutuels économisent chaque année plusieurs milliards de marks. Sans compter qu'elles sont arrivées ainsi à obtenir une réduction générale du prix des remèdes. Les pharmaciens sont autorisés à vendre à tout client les articles qu'ils font venir de la Société commerciale et, par une extension de leur chiffre d'affaires, ils peuvent ainsi réaliser des profits plus considérables.

Les médicaments qui doivent être établis dans la pharmacie même, d'après une ordonnance de médecin, échappent encore à l'emprise de l'organisation communautaire. Mais on a déjà trouvé des procédés, paraît-il, d'après lesquels on pourra préparer d'avance tous les remèdes de ce genre (il n'y a guère qu'une centaine de formules), sous forme de tablettes, de poudres, etc. On pourra alors renoncer aux services des pharmaciens de métier et

faire distribuer les médicaments aux malades soit directement par les médecins, soit par l'intermédiaire de magasins appartenant à l'Etat ou aux communes. La Société commerciale songe déjà à entrer elle-même dans le domaine de la production, à fabriquer les médicaments, les articles servant au soin des malades, etc. Et comme elle peut compter sur une clientèle assurée de près de 40 millions de personnes, on ne saurait traiter ce plan d'utopie ou en considérer la réalisation comme extrêmement lointaine.

La réorganisation des mines de l'État prussien

A la date du 17 mai 1923, le Conseil d'Etat de Prusse a décidé de modifier totalement le système d'exploitation des mines de l'Etat prussien. On ne créera pas de société par actions, comme le faisait prévoir le projet du rapporteur qui a été reproduit dans notre dernière chronique (*Annales*, n° 163-165, pp. 90 et suiv.), mais une société en commandite *(Gesellschaft mit beschränkter Haftung)*, où l'Etat prussien est le partenaire unique. Le projet de loi accepté par le Conseil d'Etat est ainsi conçu :

§ 1

a) En vertu de l'article 69 de la Constitution de l'Etat libre de Prusse du 30 novembre 1920 (*Recueil des lois*, p. 543), le ministère d'Etat est autorisé, en vue d'assurer l'administration et l'exploitation des entreprises, droits et privilèges, relevant de la direction des mines de l'Etat, à créer une société en commandite qui, à son tour, transmettra à un certain nombre de sociétés subordonnées l'administration et l'exploitation des entreprises, droits et privilèges en question.

b) La remise de l'administration et de l'exploitation s'effectuera contre dédommagement dont le montant sera fixé après entente à intervenir entre les parties.

c) Après avoir constitué des sociétés subordonnées, la société en commandite sera tenue de veiller à la protection de leurs intérêts économiques, de surveiller leur gestion financière et d'assurer leur développement commercial et technique dans un sens favorable à la prospérité de tout le système.

d) Il appartiendra au ministère du Commerce et de l'Industrie et au ministre des Finances de décider, d'un commun accord, à quelle date s'effectuera la remise de l'administration et de l'exploitation des entreprises, droits et privilèges, à la société en commandite.

§ 2

a) Le ministère d'Etat est autorisé à recevoir, au nom de l'Etat prussien, l'ensemble des parts sociales de la société en commandite jusqu'à concurrence d'une somme de 2 milliards de marks.

b) L'Etat, en tant que partenaire de la société en commandite,

sera représenté, à part égale, par le ministre du Commerce et de l'Industrie et le ministre des Finances. Le ministre des Finances est autorisé à remettre une partie des parts représentées par lui à la Banque de l'Etat prussien (commerce maritime), avec faculté de les retirer à son gré.

c) Qu'il s'agisse de la société en commandite ou des sociétés subordonnées, les parts ne pourront être vendues qu'avec le consentement du Parlement prussien.

§ 3

a) En vue de procurer au ministre des Finances les ressources nécessaires à l'acquisition des parts sociales prévues au § 2, ledit ministre est autorisé à contracter un emprunt en émettant des obligations pour un total correspondant à la somme nécessaire. L'administration de l'emprunt sera confiée à la direction générale de la Dette publique. L'amortissement s'effectuera dans les conditions suivantes : chaque année on emploiera 1,9 % de la somme fournie par ledit emprunt, plus les intérêts ainsi économisés, soit pour amortir la Dette publique, soit pour porter à valoir sur des emprunts votés. Comme intérêts économisés, on comptera 8 % des sommes employées à l'amortissement dudit emprunt ou portées à valoir sur des emprunts votés.

b) Au lieu d'obligations, on pourra émettre temporairement des bons du Trésor ou des traites. Les bons du Trésor devront porter la signature de deux fonctionnaires de la Direction générale de la Dette publique.

c) Les obligations, les bons du Trésor, les coupons qui y seraient attachés et les traites, peuvent être émis, avec faculté de paiement, pour l'ensemble ou la totalité de ces valeurs, en monnaie étrangère ou à l'étranger.

d) Les bons du Trésor et les traites peuvent être mis plusieurs fois en circulation.

e) On pourra se procurer les ressources nécessaires au paiement des bons du Trésor et des traites au moyen de bons du Trésor, de traites ou d'obligations pour le montant de la somme nécessaire.

f) Les obligations, les bons du Trésor et les traites qui sont destinées au paiement des bons du Trésor et les traites arrivées à échéance doivent être préparés par les soins de la Direction générale de la Dette publique et sur l'ordre du ministre des Finances quatorze jours avant la date de l'échéance. Ces valeurs nouvelles ne doivent ni circuler ni porter d'intérêts, quand il y a lieu, avant le jour où les valeurs qu'elles remplacent cessent de circuler et de porter des intérêts.

g) Il appartient au ministre des Finances de décider à quelle date, en quel lieu, à quel taux d'intérêt ou d'escompte, les obligations, les bons du Trésor et les traites seront émis, dans quelles conditions le préavis pourra être donné, quelle sera la date d'échéance et finalement quel sera le taux d'émission. C'est aussi au ministre des Finances que, dans le cas prévu à l'alinéa *c*, il appartient de déterminer à quel taux d'échange se feront les paiements et dans quelles conditions ils s'effectueront à l'étranger.

§ 4

Les articles 63-68 de la Constitution de la Prusse et les dispositions de la loi prussienne du 11 mai 1898 relative à l'administration intérieure de l'Etat (*Recueil général des lois*, p. 77) ne s'appliquent pas à la gestion de la société en commandite ou à celle des sociétés subordonnées. De même, l'article 68 de la Constitution de la Prusse cesse de s'appliquer aux comptes dès le jour du transfert de l'administration et de l'exploitation des entreprises (§ 1 *d*).

§ 5

a) La société en commandite conduit ses affaires pour son propre compte et en son nom, en vertu d'un contrat à intervenir entre elle et l'Etat prussien représenté par le ministre du Commerce et de l'Industrie et le ministre des Finances.

b) La société en commandite peut être autorisée par son contrat à vendre des propriétés administrées par elle ou à aliéner des droits et privilèges lui appartenant, dans les cas où les prescriptions légales concernant les propriétés sont applicables, et dans les mêmes cas elle pourra être autorisée à contracter des hypothèques ou autres dettes privilégiées, à charge de faire les déclarations requises dans les bureaux des conservateurs des hypothèques.

c) La société en commandite a le droit de déléguer ces pouvoirs aux sociétés subordonnées.

§ 6

Le ministre d'Etat doit soumettre au Parlement (Landtag) le bilan de l'année, ainsi que le rapport annuel établi par la société en commandite ; il doit présenter en même temps un plan de budget pour l'exercice suivant.

§ 7

a) Les fonctionnaires du service des Mines qui, dans un délai de six mois après la fondation de la société en commandite ou d'une société subordonnée seront entrés au service de la société en question, seront considérés comme étant en congé sans traitement. Ils quittent le service de l'Etat trois ans après la fondation de la société au service de laquelle ils sont entrés, à moins que trois mois au plus tard avant l'expiration de cette période ils n'aient fait connaître par écrit au ministre du Commerce et de l'Industrie qu'au terme de leur congé ils ont l'intention de rentrer au service de l'Etat. Le ministre du Commerce et de l'Industrie a la faculté de prolonger, par mesure générale, le délai de six mois mentionné plus haut.

Les fonctionnaires quittent le service de l'Etat quand leur contrat avec l'administration des Mines expire avant la fin de la période de trois ans mentionnée à l'alinéa précédent, à moins que dans un délai de quatorze jours après l'expiration de leur contrat ils n'aient fait connaître au ministre du Commerce et de l'Industrie qu'ils ont l'intention de rentrer au service de l'Etat au terme de leur contrat.

Quand un fonctionnaire se trouvant dans le cas prévu aux alinéas 1 et 2 fait connaître son intention de rentrer au service de l'Etat,

les droits que ledit fonctionnaire d'une part et la société intéressée de l'autre tiennent du contrat intervenu entre eux cessent d'être applicables pour autant qu'ils se rapportent à une période postérieure à l'expiration du congé (alinéa 1) ou à l'expiration du contrat (alinéa 2).

b) Les employés qui, aux termes des alinéas précédents, ont quitté le service de l'Etat ont droit à une pension de retraite servie par le Trésor au taux ordinaire des retraites officielles dès qu'ils se sont retirés du service de la société qui les emploie, soit parce qu'ils sont arrivés à leur soixante-cinquième année, soit parce qu'ils sont atteints d'une incapacité permanente de travail. Les familles des employés qui se sont retirés avec une pension ont droit à la mort du chef de famille à une allocation servie par le Trésor au taux ordinaire des allocations officielles de ce genre. Les mêmes droits appartiennent aux familles des employés qui sont entrés au service d'une des compagnies minières en vertu des dispositions des alinéas *a* et qui sont morts au service de la dite compagnie.

Les mêmes droits existent encore du côté des employés, quand ces employés ont dû quitter une société minière à la requête de ladite société, à moins qu'il ne soit donné de cette décision une raison grave et affectant la personne de l'employé en question. Une incapacité temporaire de travail ne sera pas considérée comme une raison grave aux termes de cet alinéa.

La banque d'État en Thuringe

A l'exemple de la Saxe et du Brunschwig, l'Etat libre de Thuringe vient de créer une banque d'Etat qui a été ouverte le 10 avril 1923. A l'aide des ressources de l'Etat, cette banque doit fonctionner suivant les méthodes d'une institution bancaire moderne. Les anciennes banques d'Etat, à l'exception de la banque de Prusse, se bornaient en général à administrer les fonds appartenant à des mineurs ou bien utilisaient leur privilège d'émettre des billets de banque pour procurer à l'Etat des ressources courantes. Les institutions existant jusqu'alors dans la Thuringe, avec une seule exception, n'avaient pas adopté le système moderne d'exploitation bancaire ; elles vont être absorbées peu à peu par la Banque d'Etat. Aux termes de l'article 5 de la loi qui régit la matière, l'Etat, avec toutes ses ressources, est responsable de la gestion de cette banque. La banque est placée sous le contrôle du ministre des Finances. Avec son autorisation, et avec le consentement du Conseil d'administration, elle crée, pour prendre la place des anciennes institutions dans les villes les plus importantes de Thuringe, des succursales qui, pour la conduite générale et le contrôle des affaires, dépendent de la direction de la Banque d'Etat. A côté de la direction, qui est à son tour sous la dépendance immédiate du ministre des Finances, il y a un

Conseil d'administration de treize membres dans lequel tous les groupements économiques du pays sont représentés. Bien entendu, aucun des membres de ce Conseil ne doit être un banquier lui-même ou faire partie de la direction ou du Conseil de surveillance d'une institution financière quelconque ou être un employé de cette institution. Le Conseil d'administration exerce un droit de contrôle sur l'activité des directeurs de la Banque et sur celle des succursales. La Banque doit venir en aide aux communes, et dans la plus large mesure possible. En retour, on compte que les communes lui confieront leurs fonds, ainsi que les disponibilités de leurs caisses d'épargne.

La socialisation du service des pompes funèbres

Le projet de loi sur la socialisation du service des pompes funèbres qui a été annoncé dans la Chronique précédente (*Annales*, 163-165, pp. 93 et suiv.), a été soumis par le Gouvernement saxon au Parlement. Faute de temps, la loi n'a pas pu être votée, mais il n'y a pas le moindre doute qu'à l'automne prochain le Parlement n'adopte le projet en question.

Ce projet fait une obligation aux communes d'assurer l'inhumation des morts d'une manière convenable, et il prescrit une réglementation des enterrements qui doit aboutir à l'unification et à une simplification réelle des habitudes suivies jusqu'alors en même temps qu'à une diminution des frais. Une loi sur l'impôt industriel, antérieurement adoptée par le Parlement saxon, ne donne pas seulement aux municipalités la possibilité d'établir la gratuité des inhumations, elle les y force presque. En effet, les municipalités reçoivent le droit de lever une taxe supplémentaire de l'impôt industriel jusqu'à concurrence d'une somme de 300 % et de fixer le taux de l'impôt à percevoir sur les industriels d'après le montant des salaires que ceux-ci donnent à leurs ouvriers. L'impôt devient ainsi une sorte de contribution sociale, et il rapporte des sommes considérables que les municipalités doivent employer à des buts sociaux. La loi prescrit en outre que les municipalités qui n'ont pas adopté la gratuité des inhumations verseront 50 % du produit de l'impôt en question à un fond de péréquation, qui servira à accorder des subventions aux municipalités qui auront adopté la gratuité. Il en résultera que chaque municipalité va inhumer gratuitement ses morts, afin de conserver les 50 % du produit de la taxe sociale et de les appliquer à ses propres besoins. D'après les dispositions de la loi sur les inhumations, ce sont en effet les municipalités qui doivent

de toute façon se charger de ce service, et comme les enterrements coûtent aujourd'hui, en Allemagne, plusieurs millions de marks, et qu'en un très grand nombre de cas les parents des décédés ne sont pas en état d'acquitter ces frais, ce sont encore les municipalités qui doivent supporter ce fardeau. Dès maintenant, 500 communes qui composent l'Etat de Saxe enterreront les morts aux frais de la municipalité, et ainsi le service des pompes funèbres sera un service communautaire, ce qui est un but poursuivi par les socialistes de tous les pays.

Voici le texte du projet de loi :

Projet d'une loi sur l'organisation du service des pompes funèbres

Le Parlement a adopté la loi suivante :

§ 1

Les municipalités doivent veiller à ce que toute personnne décédée soit inhumée ou incinérée d'une façon convenable.

Aucune exception blessante ne doit être faite, qu'il s'agisse du transport du corps au cimetière, de l'enterrement ou de l'incinération, ou du choix d'une tombe. La création et l'entretien des cimetières sont une des tâches d'une municipalité.

Toute commune assez importante pour que le conseil municipal ne puisse pas s'occuper lui-même de cette tâche doit établir un bureau des pompes funèbres.

§ 2

Chaque fois qu'il y a lieu de procéder à une inhumation, la municipalité doit prendre toutes les dispositions et mesures nécessaires en pareil cas. En particulier elle doit :

1° Prévenir la personne chargée de la toilette des morts ;
2° Faire préparer le cercueil et les accessoires ;
3° Désigner l'emplacement de la tombe et la faire creuser ;
4° Faire transporter le corps au dépôt mortuaire ou au cimetière;
5° Faire transporter le corps du dépôt mortuaire au cimetière ;
6° Faire recouvrir la tombe ;
7° Y faire mettre les inscriptions nécessaires.

Après avoir exécuté ces mesures, la municipalité, en tant qu'organisme officiel, a le droit de se faire rembourser de ses frais sur l'héritage de la personne décédée, et dans le cas où ces ressources sont insuffisantes, elle a recours contre les personnes à qui incombait la charge des funérailles. Elle a droit, jusqu'à concurrence de la somme qui lui est due, aux indemnités accordées, après décès, en vertu de la loi fédérale sur les assurances, par les sociétés de secours mutuels, les sociétés d'assurances contre les accidents ou les caisses de secours aux mineurs, ainsi qu'aux sommes versées, en pareil cas, par les compagnies d'assurance privées.

§ 3

Quand le service d'inhumation gratuite est introduit dans une commune, ce service doit comprendre toutes les dispositions et mesures énumérées au § 2.

Les mêmes dispositions doivent être prises quand une personne morte dans la commune est enterrée ou incinérée dans un cimetière qui n'est pas utilisé par la commune en question. Toutefois, en ce qui concerne le transport du corps, la municipalité n'est alors tenue de payer les frais que jusqu'à la gare ou jusqu'aux limites de la localité.

En ce qui concerne l'inhumation des personnes appartenant à la commune et qui sont mortes en dehors de la commune, mais dans les limites du Reich, la municipalité, quand elle est tenue de payer les frais de l'enterrement, doit, sur l'invitation des personnes à qui incombait le soin des funérailles, les rembourser de leurs dépenses, jusqu'à concurrence de la somme que la municipalité aurait dû payer si la personne décédée était morte et avait été enterrée dans la commune en question.

§ 4

Quand les parents des personnes décédées réclament, en ce qui concerne l'apparence du cercueil, l'importance du personnel chargé d'accompagner le corps, le nombre des chars de fleurs et des voitures servant au transport du cortège, des dispositions qui dépassent la mesure de celles qui sont habituelles dans la commune, les municipalités qui ont établi l'inhumation gratuite sont autorisées à se faire rembourser les frais additionnels et à percevoir en outre des suppléments, ainsi qu'une taxe spéciale dans le cas de cérémonies particulières, décoration des dépôts funéraires, accompagnement de chant et de musique, etc.

La municipalité n'est pas tenue d'organiser le convoi funèbre dans des conditions différentes de celles qu'elle a établies dans la commune. Elle peut faire dépendre la gratuité d'une inhumation de l'observation stricte de toutes les formes prévues par le bureau des pompes funèbres.

§ 5

S'il est perçu, en addition à l'impôt industriel d'Etat, une taxe supplémentaire destinée à assurer la gratuité des inhumations, les sommes provenant de cette taxe doivent être comptées à part des autres ressources de la commune et elles ne peuvent être employées qu'à défrayer les dépenses des inhumations gratuites.

§ 6

Les municipalités sont autorisées à prendre des arrêtés :

1° Pour régler l'organisation des funérailles et soumettre à une autorisation préliminaire l'obtention de toute dérogation au règlement ;

2° Pour prescrire que, dans aucun cas, les corps ne soient conservés dans les appartements jusqu'au moment de l'inhumation,

mais que dès l'instant où le décès est établi officiellement, ils soient transportés au dépôt mortuaire et de là au cimetière ;

3° Pour régler une fois pour toutes l'ordonnance des funérailles d'une façon simple et convenable et pour défendre toute autre classification des chars funèbres que celle qui distingue entre enfants et grandes personnes.

§ 7

Un arrêté municipal qui règle l'ordonnance des funérailles doit renfermer des prescriptions relatives à la simplification des formes et à la réduction des frais.

Dans la mesure où les circonstances locales le permettent, les communes doivent faire usage des droits qui leur sont conférés par l'article 62 de la loi sur les impôts municipaux.

§ 8

Les municipalités sont en outre autorisées à prendre des arrêtés :

1° Pour permettre, dans les enterrements, de n'employer aucun cercueil quand la personne décédée n'est pas morte de la lèpre, du choléra asiatique, de la fièvre pourprée, de la fièvre jaune, d'une affection de la rate, de la morve, de la peste, de la variole, de la dysenterie, de la fièvre scarlatine ou du typhus.

2° Pour prescrire le procédé de l'incinération quand la personne décédée n'a pas fait connaître expressément une intention contraire.

§ 9

Dans le cas des enterrements effectués sans cercueil, le délai après lequel les tombes occupées peuvent être utilisées pour d'autres inhumations doit être réglé en accord avec le médecin du district.

§ 10

En cas d'incinération, la crémation doit s'effectuer sans cercueil.

Si la personne décédée est morte d'une des maladies énumérées au § 8 1°, la crémation ne peut pas s'effectuer sans cercueil. Si le corps de ces personnes est incinéré, il doit rester pendant l'opération dans le cercueil même qui a servi à le transporter au four crématoire. Dans ce cas, le cercueil ne peut être ouvert ni avant de pénétrer dans les salles du dépôt mortuaire, ni après y être entré, ni quand il se trouve dans l'installation crématoire. On ne peut se servir, en vue de la crémation, que d'un cercueil fait d'une matière qui se consume rapidement et totalement (bois, carton, fer blanc et autres substances analogues).

§ 11

Toutes les fois qu'une inhumation ou une incinération se fait sans cercueil, des mesures doivent être prises pour conserver aux funérailles leur caractère de dignité.

Pendant le transport du corps au cimetière, pendant la durée des cérémonies et au moment de la mise en fosse, le corps doit être protégé par un cercueil qui ne permette pas de le voir.

Les cercueils prêtés pour la circonstance doivent être nettoyés et désinfectés chaque fois qu'ils ont servi.

§ 12

Les communes sont autorisées à prendre à leur charge l'administration des pompes funèbres. Dans ce cas elles peuvent, par voie d'arrêté municipal, faire passer en leur possession les entreprises de pompes funèbres existant dans la localité, et elles en assument les droits et les obligations.

§ 13

Dans la mesure où la présente loi ne contient pas de dispositions contraires, seront valables :

1° Pour le transfert total ou partiel de la propriété foncière ou des droits y attachés, en cas de socialisation du service des pompes funèbres : les prescriptions de la loi du 24 juin 1902 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (G. V. B. 1, pp. 153 et suiv.);

2° Pour le transfert à l'administration municipale des autres droits appartenant à une entreprise de pompes funèbres existant dans une localité : les prescriptions de la loi sur l'expropriation qui sont relatives aux modalités d'exécution, à la compétence des autorités et aux effets de l'expropriation.

§ 14

L'arrêté en vertu duquel une entreprise de pompes funèbres doit passer dans la possession de la commune est rendu par la municipalité. Cet arrêté sera inséré dans le Bulletin officiel de la commune et communiqué aux intéressés. Dans le cas où la légalité de la mesure sera contestée, il appartient aux tribunaux administratifs de rendre une décision après avoir entendu le deux parties en débat contradictoire.

L'arrêté d'expropriation ne pourra être appliqué avant que la question de la légalité de la mesure n'ait reçu une solution définitive.

§ 15

L'expropriation s'effectue à la requête de la municipalité. Aucun préavis n'est nécessaire de la part des autorités chargées de procéder à l'expropriation.

§ 16

L'entrepreneur exproprié peut contester, par la voie judiciaire, le principe ou le chiffre de l'indemnité qui lui est offerte, à condition qu'il effectue son opposition dans le mois qui suivra la décision du tribunal administratif ; toute personne ayant droit à une indemnité en la circonstance et d'une façon générale tout autre intéressé a le même recours.

§ 17

Le chiffre de l'indemnité doit être fixé d'après les considérations suivantes :

On prendra pour base le revenu de l'entreprise calculé d'après la

situation économique générale et le rendement actuel de ladite entreprise, quand ce rendement s'annonce comme durable. Dans ces calculs, l'entreprise devra être considérée comme formant un tout indivisible. Des modifications de valeur passagères ou causées par la transformation même de l'entreprise en service communautaire ne peuvent entrer en ligne de compte quand il s'agit de fixer le montant de l'indemnité. En aucun cas, cette indemnité ne doit dépasser la valeur courante de l'entreprise en question.

§ 18

Les employés et ouvriers occupés par les entreprises qui passent en la possession de la municipalité doivent être repris aux conditions définies par les conventions collectives alors en vigueur ou par celles qui seront conclues avec les organisations ouvrières compétentes.

Les employés et ouvriers qui ont été plus d'un an au service d'une entreprise transférée à la municipalité en vertu de la présente loi ou interrompue à la requête de la municipalité pour la même cause, toutes les fois que par suite de ce transfert ou de cet arrêt ils auront, dans la période de deux ans qui suivra immédiatement, perdu leur occupation habituelle, sans en trouver ailleurs l'équivalent, ou toutes les fois qu'ils auront été lésés à la suite d'un changement de métier rendu nécessaire par l'application de la présente loi ou auront subi dans les mêmes circonstances tout autre dommage, — dans tous ces cas, si le fait peut être prouvé, les employés ou ouvriers en question auront droit, de la part de la commune, à une indemnité correspondant au dommage subi jusqu'à concurrence d'une durée d'un an.

§ 19

L'expropriation des cimetières, quand elle ne s'accompagne pas d'une socialisation du service des pompes funèbres, s'effectue dans les conditions définies par la loi du 24 juin 1902 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. (G. V. B., pp. 153 et suiv.)

§ 20

Cette loi entrera en vigueur le... 1923.

Dresde, le ... 1923.

Les membres du Gouvernement.

Ce projet représente la première tentative, de la part d'un Etat libre allemand, pour établir une loi de socialisation. La loi sur la socialisation, votée par l'Assemblée Nationale à la date du 23 mars 1919, réservait exclusivement au Reich le droit de transformer des entreprises économiques en organisations communautaires. Mais la constitution de Weimar, qui est entrée en vigueur plus tard, n'a pas donné au Reich le droit exclusif de légiférer en matière de socialisation (art. 7 13°), et elle dispose ce qui suit à l'article 12 :

Tant que le Reich ne fait pas usage de son pouvoir de légiférer et dans la mesure même où il s'en abstient, les Etats ont le droit de légiférer. Cette disposition ne s'applique pas aux matières qui sont du ressort exclusif du Reich.

Quand une loi d'un Etat particulier est relative aux matières énumérées à l'article 7 13°, le Gouvernement du Reich a le droit d'y mettre opposition, dès qu'il y va de l'intérêt de l'ensemble de la population du Reich.

De là il résulte sans le moindre doute que les Etats ont le droit d'adopter des lois de socialisation dans tous les domaines de la vie économique où le Reich ne s'est pas encore engagé, comme c'est le cas pour les services du charbon et de l'électricité. C'est de ce droit que la Saxe fait usage maintenant, en autorisant les municipalités à exproprier les entreprises de pompes funèbres et à prendre leur place.

D'autre part, en face du droit qu'ont les Etats particuliers d'établir des monopoles, il y a les lois industrielles du Reich, et, comme le dit l'article 13 de la Constitution, « le droit du Reich prime le droit des Etats ». Sans compter que, d'après l'article 153 de la Constitution, il n'est permis de procéder à l'expropriation des particuliers « que dans l'intérêt de la communauté tout entière ». Toutefois, en matière d'inhumation et de pompes funèbres, le monopole ira de soi-même, dès que les communes seront entrées en possession des matières qui, pour la plupart, appartiennent encore aujourd'hui à l'Eglise. Or, c'est un transfert qui va s'effectuer. Quand il sera accompli, les entreprises privées de pompes funèbres disparaîtront d'elles-mêmes. Mais c'est un service qui ne doit pas être organisé seulement d'un point de vue économique et social, mais aussi en vue de sa signification morale, et par là même l'importance doit en être relevée, comme le réclame le socialisme.

Edmond FISCHER.

L'ŒUVRE DE LA VILLE DE CHRISTIANIA DANS LE DOMAINE DE L'HABITATION

Sous ce titre : *L'effort d'une municipalité socialiste. Les cités ouvrières de Christiania,* M. J.-R. De Grauwe publie, dans l'*Action communale et provinciale* de mai 1923, l'article ci-dessous :

La crise des logements n'est pas un phénomène particulier aux pays qui ont participé à la grande mêlée ; c'est, au contraire, un fléau franchement mondial, dont souffrent également les pays qui ont su rester neutres. Et elle n'en est même pas un résultat exclusif, car, dans presque tous les pays, elle se fit sentir déjà avant la

guerre, et celle-ci n'a fait que l'aggraver et en faire la plaie hideuse que nous connaissons.

Il est donc intéressant de suivre comment le problème du logement s'est posé dans un pays comme la Norvège, et comment nos amis socialistes de Christiania se sont attachés à sa solution.

LA CRISE DU LOGEMENT A CHRISTIANIA

Le mouvement de la construction d'habitations dans la capitale norvégienne ressort clairement du tableau suivant :

Années	Nombre d'habitants	Nombre de logements	Pourcentage de logements vides
1900	227.000	51.195	?
1905	224.573	54.980	9,6
1910	242.113	54.042	1,07
1915	252.758	54.862	0,04
1920	260.000	56.000	0,1

Au début du siècle, une activité intense dans l'industrie du bâtiment, accompagnée d'une diminution du nombre des habitants de la capitale, provoqua bientôt une espèce de crise d'abondance de logements, près de 10 % des habitations se trouvant vides. Il s'en suivit un arrêt de la construction, le nombre de logements diminua même, alors que la population s'accrut : ainsi, en 1910, il n'y avait plus que 1 % de logements vides, ce qui est bien au-dessous du chiffre normal. Mais la majorité conservatrice, au Conseil communal, ne fit rien pour combattre cette crise, qui bientôt s'aggrava encore par suite de la guerre et du renchérissement considérable des matériaux qui s'en suivit. La situation devient de plus en plus critique, jusqu'au moment où, en 1915, les socialistes, qui avaient fait de la question du logement un des points principaux de leur programme communal, réussirent à s'emparer de la majorité au Conseil et à faire prévaloir leur politique vraiment sociale de constructions ouvrières.

Il faut dire, cependant, que dès 1911 nos amis avaient réussi à obtenir de la majorité conservatrice la nomination d'une commission permanente pour la question des habitations. Mais la droite continua à opposer une résistance opiniâtre et c'est pouce par pouce que le terrain dut leur être disputé; et, entre temps, l'accroissement rapide de la population rendit la situation tout à fait catastrophique. En 1915, il n'y avait plus que 0,04 % d'habitations libres.

LES SOCIALISTES AU POUVOIR

Lorsque la capitale norvégienne eut enfin, en 1915, sa majorité ouvrière, la crise du logement était devenue ainsi tellement aiguë et les prix des matériaux étaient devenus si élevés, que le problème était devenu presque insoluble. Mais c'est avec une énergie d'hommes du Nord que nos amis se mirent à l'œuvre. En 1920, le nombre de logements était déjà de 0,1 %. A l'initiative de nos amis, la municipalité de Christiania a consacré à la construction de confortables et saines habitations ouvrières la somme rondelette de 120 millions de couronnes norvégiennes. Les habitations entière-

ment terminées en septembre dernier avaient coûté 115.046.173 couronnes. La majeure partie de ce montant, soit 72 millions, avait servi à la construction de maisons pour compte de la ville, sous la direction de son département des constructions. Le restant, soit 43 millions, avait été alloué sous forme de subsides et garanties à des particuliers et à des sociétés privées de constructions. Récemment le Conseil communal a voté, à l'unanimité, un nouveau crédit considérable pour la construction purement municipale.

LES CITÉS CONSTRUITES

Parmi les cités construites par la ville, il faut citer en premier lieu la cité-jardin d'*Ullevaal,* couvrant 23.000 mètres carrés de superficie bâtie et logeant 643 familles (5.000 personnes), ayant chacune son petit jardin. Bien que se trouvant en dehors de la ville, sur le territoire d'une commune voisine, elle est habitée exclusivement par des personnes ayant leur occupation à Christiania. La cité a été construite de 1916 à 1922 et a coûté 23 millions de couronnes. La cité est remise à une société coopérative, qui la gère et loue les maisons conformément à des règles établies de commun accord par la municipalité et la société.

La cité de *Lindern* a une superficie bâtie de 4.515 mètres carrés et a coûté 9,2 millions; elle compte 562 logements et est administrée par le département municipal des constructions. Les maisons sont à deux étages et construites en rangées formant une perspective très agréable. Entre les rangées de maisons, on a réservé des plaines de jeux ravissantes, plantées d'arbres.

Mais la plus grande cité communale est celle de *Thorshang.* Sur une étendue de plus de 43.000 mètres carrés, au milieu du quartier nord de la ville, on a construit 1.753 logements, dont 1.139 à deux places, pour une somme de 41,7 millions, et on continue encore à construire. Ici toutes les maisons sont à trois étages, mais les architectes ont su heureusement éviter l'aspect hideux des « Mietkasernen ».

Outre ces trois cités, la ville de Christiana a encore subsidié plusieurs autres entreprises de constructions communales et semi-communales en divers endroits de son territoire et en dehors de celui-ci. Parmi ceux-là, il faut surtout citer la cité-jardin de *Lille Töjen,* construite de 1916 à 1922 et couvrant 10.700 mètres carrés avec 323 petites habitations (195 à 2 places, 94 à 3 places), toutes avec jardin. Cette petite cité a coûté 6,5 millions.

Le nombre d'habitations ainsi construites par la ville ou avec son aide, à l'initiative des mandataires socialistes, s'élève à 4.925.

CE QUI RESTE A FAIRE

Il s'en faut cependant de beaucoup que tout soit déjà fait en ce domaine. Il résulte des listes dressées par les services communaux que plus de 4.000 familles sont encore à la recherche d'un logis ; parmi celles-ci, 918 familles sont ainsi obligées de vivre séparées et 720 fiancés attendent qu'ils trouvent un foyer pour pouvoir se marier. Au surplus, les anciens quartiers sont absolu-

ment surpeuplés et les autorités ont même dû suspendre l'application des ordonnances relatives à l'hygiène des habitations.

Il y a donc encore du pain sur la planche, mais l'énergie des mandataires ouvriers dans leur lutte contre la crise du logement ne fléchit pas. Et il ne faut pas oublier que toutes les charges qu'entraîne cette activité sont exclusivement supportées par la commune. L'Etat, il est vrai, a accordé pendant la guerre une vingtaine de millions pour la construction d'habitations à bon marché et a accordé quelques autres subsides, mais depuis quelques années déjà il a supprimé toute intervention financière. C'est la compression des dépenses sur le dos des humbles, là-bas comme ici.

LE POINT DE VUE ESTHÉTIQUE

Mais l'activité municipale en matière d'habitations à bon marché a encore un autre résultat heureux que celui de fournir un foyer aux sans-logis. Elle a notamment une influence des plus heureuses sur l'architecture, sur l'esthétique, sur l'aspect des nouvelles rues. On sait trop bien combien ce côté de la question est négligé par les constructeurs privés, qui s'occupent exclusivement de faire vite et bon marché. En Norvège, où la vieille architecture autochtone avait été délaissée un peu en faveur d'un art sans caractère copié de l'étranger, on constate avec plaisir une renaissance des anciennes formes constructives, qui s'accordent si bien avec le climat et l'aspect du pays. Et c'est là un gain qu'on ne saurait exprimer en chiffres.

J.-R. DE GRAUWE.

L'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES D'ÉTAT EN SAXE

La diète saxonne a adopté, le 31 mai 1922, un projet de *loi économique* renfermant, entre autres, les dispositions suivantes, qui prescrivent pour les entreprises de l'Etat une administration conforme aux principes commerciaux.

§ 33

Les entreprises de l'Etat ci-dessous énumérées :

a) Usines électriques,
b) Mines de lignite,
c) Mines de houille,
d) La manufacture de porcelaine,
e) Usines métallurgiques,
f) La Monnaie,
g) La fabrique de safre,
h) Les fours à chaux,

doivent être administrées suivant des principes commerciaux, c'est-à-dire suivant les prescriptions des §§ 34 à 43. Les autres dispositions de la présente loi ne s'appliquent à ces entreprises qu'autant qu'elles ne sont pas en contradiction avec les §§ 34 à 43.

Il pourra être arrêté, par décret, que d'autres entreprises de l'Etat, dont la nature et l'extension réclament une gestion commerciale, devront être administrées suivant les prescriptions des §§ 34 à 43. Le décret devra être soumis à l'approbation de la Diète.

§ 34

Les bénéfices et pertes de chaque exercice doivent être établis par des inventaires, bilans, calculs de profits et pertes commerciaux. Ici s'appliquent les §§ 39, 40 et 261 du Code de commerce.

§ 35

Le capital de l'Etat investi dans les entreprises doit être considéré comme un fournissement de l'Etat et doit figurer dans les bilans à la colonne du passif.

§ 36

Aux divers chapitres du budget ordinaire ne doivent être inscrits, chacun pour une somme de *tant,* que les bénéfices nets annuels que l'on peut prévoir, dans la mesure où ils ne seront pas, suivant des principes commerciaux, employés à des amortissements ou versés à des fonds de réserve ; dans le budget extraordinaire ne sont prévues que les sommes destinées à de nouveaux fournissements de l'Etat (§ 35). Il sera joint comme annexes au budget des états relatifs au nombre et aux appointements des employés visés par la loi sur les traitements.

§ 37

Au rapport sur l'exercice (§ 32) doivent être joints :

a) Les rapports annuels des directions sur l'état de fortune et les autres conditions où se trouvent les entreprises de l'Etat ;

b) Les bilans et les calculs de profits et pertes ;

c) Un bordereau récapitulatif analogue à celui dont il est parlé au § 32, alinéa 1, lettre *e*.

Ces documents doivent être envoyés par le ministère des Finances à la présidence du Cabinet assez à temps pour qu'ils puissent être soumis à la Diète avec le rapport sur l'exercice.

Dans l'établissement des documents indiqués au § 32, alinéa 1, il n'est pas question des entreprises de l'Etat.

§ 38

Les recettes provenant de la vente de terrains ou du rachat de servitudes frappant des terrains font partie des recettes des entreprises intéressées.

§ 39

Pour les entreprises énumérées au § 33, à savoir pour chacune ou pour plusieurs réunies, il est constitué des conseils. Pour les usines électriques (§ 33, alinéa 1, lettre *a*), le Conseil national de l'électricité tient provisoirement lieu de conseil.

Les conseils ont pour mission de seconder dans son œuvre de surveillance le Ministère d'où dépendent les entreprises. Ils doivent, d'accord avec le Ministère, s'efforcer de faire pénétrer de plus en plus dans les entreprises les principes d'une saine économie ; ils doivent notamment veiller à ce que la direction des entreprises soit toujours entre les mains des personnes les plus capables, et à

ce que les employés et ouvriers des entreprises soient toujours, conformément à la loi sur les comités d'entreprise, entendus lorsqu'ils ont des améliorations à proposer. Ils peuvent en tout temps se faire mettre au courant des affaires commerciales des entreprises et se faire présenter, sitôt prêts, les documents indiqués au § 37, alinéa 1, lettres *a* et *b*.

§ 40

Chaque conseil se compose d'au moins cinq membres et de sept au plus. En fait en outre partie, comme président, un commissaire du Ministère compétent.

Deux des membres, si le conseil se compose de cinq membres, et trois s'il se compose de plus de cinq membres, sont choisis par la Diète dans son sein.

Les ouvriers élisent un membre, choisi parmi eux.

Les fonctionnaires et employés élisent un autre membre, également pris parmi eux.

Les autres membres sont nommés par le Ministère compétent.

Les membres de la Diète sont nommés pour la durée de la législature. Leurs fonctions prennent fin avec l'élection de nouveaux membres par la Diète. Ceci s'applique aussi au cas de dissolution de la Diète. Les autres membres sont toujours nommés ou élus pour deux ans.

Les dispositions concernant les élections par les ouvriers, les fonctionnaires et les employés, prévues aux alinéas 3 et 4, sont réglées par ordonnance.

Tout membre contre qui est prononcée la privation des droits civiques à une déclaration de faillite cesse de faire partie du conseil. Il en est de même pour les membres élus par la Diète qui cessent d'appartenir à cette assemblée, et pour les membres élus par les ouvriers et par les fonctionnaires et employés à partir du jour où ils quittent l'entreprise. Le Ministère compétent peut, pour raisons graves, révoquer les membres nommés par lui, si les trois quarts des membres présents du conseil donnent leur assentiment à cette mesure. En cas de mort d'un membre ou de démission, et dans les cas ci-dessus prévus, le membre nouveau ne fait partie du conseil que pour le laps de temps durant lequel le mandat de son prédécesseur avait encore à courir.

Il est interdit aux membres du conseil de se livrer eux-mêmes à des affaires rentrant dans le champ d'activité de l'entreprise en question ; ils ne peuvent non plus être membres du comité de direction ou du conseil de surveillance, ni employés d'une entreprise de même nature.

§ 41

Les membres du conseil exercent leurs fonctions à titre honorifique. Les membres élus par la Diète et ceux nommés par le Ministère compétent touchent, en plus de leurs frais de voyage, une indemnité journalière dont le montant est fixé par décret. Aux autres membres s'appliquent les dispositions prévues par le règlement intérieur.

Les conseils sont réunis aussi souvent que besoin est, mais en

règle générale une fois par trimestre ; les convocations écrites, et contenant l'ordre du jour, sont faites par le président. Les conseils sont convoqués quand trois membres au moins en font la demande par écrit.

Les conseils sont en nombre légal pour délibérer lorsque, outre le président, est présente plus de la moitié des membres. Les décisions sont prises à la majorité absolue. En cas de partage égal des voix, celle du président l'emporte.

§ 42

Aux séances des conseils sont invités les directeurs et, au besoin, d'autres fonctionnaires des entreprises, afin qu'ils fournissent des rapports et des renseignements.

Le Ministère compétent peut envoyer aux séances des représentants. Ceux-ci, de même que les directeurs et les fonctionnaires invités, ont droit à être entendus en tout temps.

§ 43

Dans la mesure où cela n'est pas contraire aux prescriptions de la loi, les membres des conseils ont l'obligation d'observer le silence au sujet des faits relatifs aux affaires qui, conformément aux décisions prises, doivent être tenus secrets.

§ 44

La présente loi entre en vigueur le 1er avril 1922.

Ce numéro a été composé et tiré par des ouvriers syndiqués.

NIORT. — IMP. TH. MARTIN. *Le Directeur-Gérant*, Edgard MILHAUD.

MARQUE SYNDICALE

16e Année N° 178-180 Février-Avril 1924

LES ANNALES DE LA RÉGIE DIRECTE

LE DÉVELOPPEMENT DE L'URBANISME EN FRANCE DEPUIS LA GUERRE

Par A. BRUGGEMAN,

Secrétaire de l'enseignement et chargé de cours
à l'Ecole des Hautes Etudes urbaines, Paris.

La France s'était laissée distancer avant 1914 de façon considérable en matière de politique urbaine et municipale par la majorité des pays anglo-saxons et germaniques. Sans doute, on y comptait un petit groupe de personnes plus averties sur ces questions, notamment ceux qu'avait réunis, dans un commun désir de faire connaître et d'introduire en France, en l'adaptant à nos habitudes, la formule de la Cité-Jardins anglaise, le zèle de M. Georges Benoît-Lévy, fondateur de l'Association française des cités-jardins. Mais on était bien loin d'avoir suscité le grand mouvement d'opinion publique permettant seul de triompher de l'ignorance et de la routine en ces matières.

Un grand effort a été tenté pendant et depuis la guerre, pour préciser et répandre d'une part les données de la science urbaine qu'il est désirable de voir appliquer en France, et, d'autre part, pour vulgariser ces données dans le grand public et l'intéresser à leur réalisation. Le moment était favorable, car à tous les esprits s'imposaient des problèmes comme celui de la reconstitution des régions dévastées du Nord et de l'Est, où souvent une destruction totale des agglomérations permettait de faire vraiment table rase des anciens errements et de reconstruire sur des bases entièrement nouvelles, et aussi comme le problème de l'habitation et de l'extension de certaines villes françaises, se trouvant surpeuplées par suite de grands déplacements de population. De plus, l'afflux des habitants des campagnes vers les villes s'étant poursuivi plus intense que jamais, on sentit vivement la nécessité d'y remédier dans une certaine mesure, grâce à de meilleurs conditions de vie, plus hygiéniques, capables d'amener un relèvement de la natalité dans les grandes villes.

C'est dans l'agglomération parisienne, comprenant vraiment aujourd'hui Paris et la totalité du département de la Seine, que la situation était la plus sérieuse sous le rapport de l'habitation et de l'extension nécessaire, par suite de transformations impor-

tantes durant la guerre et d'une crise de la construction commencée en réalité plusieurs années avant 1914. C'est là aussi que les pouvoirs publics se préoccupèrent le plus tôt de remédier à cette situation et firent preuve des vues les plus larges dans l'adoption d'une politique nouvelle. La création d'une série d'organismes nouveaux et l'adoption de diverses mesures y devancèrent ou y complétèrent les dispositions de la loi du 14 mars 1919, qui imposa à toutes les communes des régions dévastées, à toutes les grandes villes, et autour de Paris à toutes celles du département de la Seine, enfin à toutes les localités présentant un caractère esthétique ou servant de stations climatiques ou thermales, l'établissement d'un plan d'aménagement et d'extension.

Pour Paris et le département de la Seine, une centralisation de tous les services appelés à s'occuper de l'application de cette loi fut opérée par la création, à la Préfecture de la Seine, de la Direction de l'Extension de Paris, groupant autour de la compétence de M. Doumerc, un noyau de techniciens très éclairés et constituant vraiment un organisme capable de reprendre, en la modernisant, la tradition de réformes d'un Haussmann.

La réunion de la documentation nécessaire à l'œuvre de ces techniciens, et la formation professionnelle d'un plus grand nombre d'entre eux, se trouvent assurées par plusieurs autres organismes nouveaux, qui se complètent mutuellement et concourent à une œuvre commune.

La première étape fut, en 1917, la transformation en Institut d'Histoire, de Géographie et d'Economie urbaines de la ville de Paris, de l'ancienne Bibliothèque de la ville. Là se sont groupées rapidement des collections de documents, livres, brochures, périodiques, plans, photographies, intéressant non seulement Paris et sa région, suivant la méthode qui y avait été suivie jusque-là, mais aussi, de façon générale, toutes les questions urbaines d'ordre technique, administratif ou esthétique, dans le monde entier.

Des expositions font connaître au public les plus intéressants de ces documents : l'une d'elles fut ouverte notamment en 1919 pour fournir les données nécessaires au travail de tous ceux qui prirent part au concours d'idées ouvert pour l'établissement du plan d'extension de Paris. Cet exemple donné par Paris et suivi par d'autres grandes villes, Lille notamment, de recourir à un concours pour établir un plan urbain, est très intéressant et marque véritablement le point de départ d'une période nouvelle en matière de politique urbaine.

L'Institut d'Histoire, de Géographie et d'Economie urbaines dispose encore d'une autre méthode d'action : il fait paraître

depuis 1919 (avec le concours de l'Union des Villes et Communes de France depuis 1921), une revue, *la Vie urbaine,* seule publication périodique française uniquement consacrée à l'urbanisme.

La Vie urbaine a déjà publié des études d'ensemble ou de détail sur les grandes villes françaises (Paris, Marseille, Tours, Besançon), ou étrangères (Athènes, Londres, cités-jardins anglaises), ou sur des villes françaises atteintes par la guerre et offrant par suite un intérêt spécial (Montdidier), en même temps qu'une chronique consacrée aux actualités urbaines en France et à l'Etranger, et des articles traitant en général des conditions d'existence et de développement des villes.

Cette revue offre, on le voit, une grande importance comme organe documentaire.

En 1919, l'année même de l'apparition de *la Vie urbaine,* s'ouvrit à l'Institut d'Histoire, de Géographie et d'Economie urbaines, une Ecole des Hautes Etudes urbaines, créée par le Conseil général de la Seine, et organisme départemental, qui procédait du même ordre de préoccupations. Son enseignement, réparti sur deux années de cours, traite de l'ensemble des matières visant l'étude des villes, leur aménagement, leur embellissement et leur extension, leur organisation administrative, économique, économique et sociale. Il est à la fois de caractère scientifique, utilitaire et vulgarisateur. Son programme comprend cinq cours fondamentaux : évolution des villes, organisation sociale des villes, organisation administrative des villes, organisation économique des villes, art et technique de la construction des villes.

Ces cours sont complétés par des conférences destinées à l'étude approfondie des problèmes urbains déterminés (la législation urbaine de l'avenir, l'hygiène de l'habitation, le municipalisme, l'art de l'ingénieur municipal, etc.). Tous sont particulièrement intéressants parce qu'ils constituent des exposés vraiment nouveaux, fruits de longues études entreprises par les professeurs qui en sont chargés.

L'école a même fait appel à plusieurs reprises à des personnalités étrangères venues exposer la situation dans leur pays, C'est ainsi qu'a été organisée une série de conférences sur le problème de l'habitation. La question fut traitée pour la Belgique par M. le sénateur Vinck ; pour les Pays-Bas, par l'échevin d'Amsterdam Wibaut ; pour l'Angleterre, par M. Georges Montagu-Harris.

Chaque année, un certain nombre d'étudiants se trouvent familiarisés par cet enseignement avec l'ensemble des problèmes

urbains. Quelques-uns recherchent seulement, en suivant les cours, l'acquisition d'une culture générale complétant parfois celle qu'ils reçoivent en même temps ou ont reçue auparavant dans des Facultés de Lettres, de Sciences ou de Droit. D'autres, en plus grand nombre, sont déjà des techniciens, ingénieurs, architectes, fonctionnaires municipaux, etc..., et dont les connaissances spéciales sont très utilement coordonnées et complétées par un enseignement conçu selon des vues plus larges.

Voici comment on peut établir exactement le décompte des diverses catégories pendant l'année scolaire 1922-1923.

Les 80 inscrits en première année comprenaient :

10 fonctionnaires de la Préfecture de la Seine.
5 fonctionnaires des mairies de banlieue.
11 étudiants de l'Ecole spéciale d'Architecture.
7 étudiants de l'Ecole des Travaux publics.
4 étudiants de l'Ecole des Beaux-Arts.
14 étudiants des Facultés.
21 divers.
8 étudiants de province.

A la même époque, on comptait 34 étudiants en seconde année, où ils avaient été admis, sauf quelques exceptions, après un examen de passage. Ils se groupaient par catégories de la façon suivante :

6 fonctionnaires de la Préfecture de la Seine.
3 fonctionnaires de la ville de Paris.
4 étudiants de l'Ecole spéciale d'Architecture.
12 fonctionnaires de diverses administrations.
9 étudiants de province.

Le total des étudiants inscrits à l'Ecole des Hautes Etudes urbaines en 1922-1923 se montait donc à 114, indépendamment des 180 étudiants inscrits à la section de perfectionnement administratif (à l'intention des employés subalternes des mairies) et de préparation à l'Ecole.

Le diplôme de l'Ecole est attribué après la rédaction, puis la soutenance orale, d'une thèse se rapportant à l'un ou plusieurs des cours professés à l'Ecole. En raison des conditions rigides mises à son octroi et qui font sa valeur, il n'a jusqu'ici été délivré qu'à 8 élèves seulement, 9 thèses ont été refusées, 12 sont en préparation.

L'œuvre de l'Ecole des Hautes Etudes urbaines est complétée par celle d'une jeune mais très active Association amicale des Elèves et Anciens Elèves, qui organise dans Paris, la banlieue ou



les villes peu éloignées (Pierrefonds ou Compiègne, par exemple) d'instructives promenades sous la direction de professeurs de l'Ecole.

Parallèlement à l'action des institutions dont nous venons d'esquisser brièvement le rôle, s'est exercée celle de l'Union des Villes et Communes de France, bien qu'elle soit entièrement indépendante. Sa fondation, décidée en principe au Congrès international des Villes, tenu à Gand en 1913, à l'occasion de l'Exposition internationale, remonte à 1920. Aujourd'hui, plus de 160 villes françaises de toute importance y ont adhéré.

Son but est la constitution d'un centre de documentation municipale, susceptible de fournir aux municipalités affiliées à l'Union les éléments pouvant favoriser les études préalables à leurs décisions. Cette documentation est obtenue de diverses façons :

1° Par voie de dépouillement et d'analyse des principaux livres et périodiques traitant des questions urbaines.

2° Au moyen d'enquêtes faites, par correspondance ou sur place (la question de l'inspection médicale scolaire et celle du traitement des ordures ménagères ont déjà fait, entre autres, l'objet de telles enquêtes approfondies sur la demande des municipalités affiliées, à qui des rapports détaillés ont été fournis, en consultant, s'il y a lieu, des techniciens particulièrement compétents).

L'Union des Villes dispose aussi, pour renseigner ses adhérents, d'une chronique : *La Quinzaine urbaine*, qui paraît régulièrement deux fois par mois depuis le 1er janvier 1921. Ses huit pages de texte contiennent de brèves informations relatives à l'organisation et au fonctionnement de la vie municipale en France. Cette publication est adressée à tous les adhérents. Les villes dont la cotisation est de 100 francs ou plus (dont la population comprend 10.000 habitants au moins) reçoivent en plus *La Vie urbaine*, qui sert aussi d'organe à l'Union des Villes et Communes de France, ainsi qu'à l'Union internationale des Villes, de Bruxelles, à laquelle l'Union Française est affiliée.

Les villes payant une cotisation annuelle égale ou supérieure à 200 francs reçoivent de plus *les Tablettes documentaires municipales*, publication de l'Union internationale des Villes, qui contient des indications bibliographiques très complètes, accompagnées d'analyses sur les questions municipales. Ces Tablettes comprennent six séries : I. Urbanisation ; II. Habitation ; III. Eaux, égouts, eaux résiduaires, nettoyage de la voirie, immondices ; IV. Eclairage, chauffage, force motrice ; V. Transports et moyens de communication ; VI. Hygiène publique.

La documentation française concernant chacun de ces intitulés

est fournie au centre international de documentation de Bruxelles par les collaborateurs de l'Union des Villes de France.

A peu près au même moment que l'Union s'est créée l'Association française pour l'étude de l'aménagement et de l'extension des villes, sous la présidence d'honneur de M. le Ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales. Ce groupement constitue la section française de la Fédération internationale de l'Aménagement des Villes, des Campagnes et des Cités-Jardins, dont le siège est à Londres et à laquelle il est affilié. Il se propose de coordonner les efforts consacrés en France à la solution des problèmes que créent l'aménagement, l'extension et l'amélioration rationnelle des agglomérations urbaines.

L'action de cette association s'exerce auprès des administrations, institutions et établissements publics, qui versent, lorsqu'ils y adhèrent, une cotisation annuelle de 100 francs, auprès des groupements favorisant l'étude des questions urbaines (cotisation : 50 francs), et enfin auprès des particuliers (cotisation : 25 francs).

Les diverses institutions énumérées plus haut y ont adhéré, ainsi que les Offices d'Habitations à bon marché de Paris et du département de la Seine, l'Association des Cités-Jardins de France, la Société Française des Habitations à bon marché, la Renaissance des Cités, etc...

On espère parvenir de cette manière à grouper toutes les bonnes volontés en vue d'un but commun qui ne semble déjà plus être la réforme de l'habitation et de l'aménagement des villes et qui tend à devenir, en général, l'amélioration de l'existence dans un milieu approprié. Si l'on n'envisage que l'objet propre de l'Association, on constate que l'activité de celle-ci s'est manifestée principalement dans la coordination d'un effort commun d'organisation.

La nécessité reconnue d'un organisme de coordination en ce qui concerne l'habitation a amené de même, en 1921, la création de la Fédération des Offices publics d'habitations à bon marché.

Les plus importants de ces organismes sont les Offices de la ville de Paris et du département de la Seine, qui construisent, le premier, des groupes d'immeubles à nombreux logements, le second, surtout des pavillons individuels groupés en cités-jardins aux Lilas, à Bagnolet, à Drancy, Arcueil-Cachan, Gennevilliers, Nanterre, etc...

De plus, ces deux Offices sont chargés de gérer les logements construits directement par la ville de Paris et le département de la Seine, après leur achèvement.

Il n'est peut-être pas sans intérêt de faire connaître à ce propos les résultats obtenus par l'intervention publique en matière de

construction d'habitations à bon marché à Paris et dans le département de la Seine. Les tableaux suivants indiquent les initiatives prises en ce qui concerne les constructions de ce genre par les diverses administrations à la date du 15 mai 1923. On verra par ces tableaux que les efforts déployés en vue de parer à la crise du logement méritent l'attention la plus vive.

INTERVENTION PUBLIQUE EN MATIERE DE CONSTRUCTION D'HABITATIONS A BON MARCHE DANS LE DEPARTEMENT DE LA SEINE

a) IMMEUBLES LOUÉS OU EN LOCATION

SITUATION DES IMMEUBLES	NOMBRE DE LOGEMENTS		OBSERVATIONS
1° *Ville de Paris.*			
Rue de Tolbiac, 207	102		
Rue du Télégraphe, 28	169		
Avenue Reille, 17	21		
Avenue de Villejuif, 11	69		
Rues Boyer et Juillet, 4-8	138		
Rue Vasco-de-Gama, 65-67	39		
Avenue Emile-Zola, 40	134		
» 42	190		
Rue Henri-Becque, 1	92	1.659	
Rue Ernest-Rousselle, 10	139		
Rue Sthrau, 5	118		
Rue Abel	145		
Rue Gazan, 47	58		
Boulevard Sérurier, 79-83	167		
Rue Nouvelle-Haxo, 4	15		
Rue de Tolbiac, 42	34		
Rue Guyton-de-Morveau	29		
2° *Office municipal.*			
Impasse du Docteur	199		
Rue Damesme, 34	43	492	
Rue de l'Ourcq	350		
3° *Assistance publique.*			
Rue Belliard, 181-183	74		
Rue de Clignancourt, 128-133, et rue du Simplon	95		
Rue Leibnitz, 62-64	226		
Avenue du Parc de Montsouris	102	968	Loyers normaux.
Rue Jeanne-d'Arc, 159	194		
Avenue du Maine, 148-156	114		dont 12 de luxe.
Rue Compans, 56	60		Loyers normaux.
Place Denfert-Rochereau	14		
Rue Daguerre, 16-18	89		
4° *Département lui-même.*			
Cité-Jardin d'Arcueil-Aqueduc	123		
— de Cachan, rue d'Orléans	151		
— de Dugny-Lycée	41	585	
— de Dugny-Pavillons	178		
— de Nanterre	92		

SITUATION DES IMMEUBLES	NOMBRE DE LOGEMENTS		OBSERVATIONS
5° Office du département.			
Les Lilas	86		
Drancy, rue de la République	152		
Bagnolet, avenue Pasteur	101		
Asnières, avenue de Paris	13		
— rue de la Sablière	12		
Billancourt, rue Rioux	12		
Boulogne, rue Alfred-Laurent	37		
Choisy-le-Roi, 59, avenue de Paris	53		
Issy-les-Moulineaux, rue Emile-Zola	21		
La Garenne-Colombes, av. J.-Fromont	12		
— 5, rue de la Glacière	12		
Pantin, rue de la Marine	23		
Puteaux, 12, rue Manissier	15	701	
— 86, rue Sadi-Carnot	12		
Rosny-sous-Bois, rue Paul-Cavaré	20		
Suresnes, 40, rue Emile-Zola	11		
Saint-Mandé, 1, rue Jolly	11		
Suresnes, 60, rue Gambetta	8		
Vincennes, 72, avenue de Paris	15		
Vitry-s.-Seine, place Dubois	5		
Boulogne, boulevard de Strasbourg	10		
Gentilly, 51, rue H.-Malon	29		
Nanterre, avenue de Rueil	15		
Issy-les-Moulineaux, avenue de la République	16		
6° Office de Puteaux.			
Rue de la République, 145	144	144	
TOTAL *A*		4.549 logements	

b) IMMEUBLES DONT LA LOCATION N'AURA LIEU QUE POSTÉRIEUREMENT AU 1er JUILLET 1923

DÉSIGNATION DES IMMEUBLES	NOMBRE DE LOGEMENTS		DATE PROBABLE DE LOCATION
1° Ville de Paris.			
Boulevard Sérurier	28		Juillet 1923.
Rue Marcadet, 245	469		1/3 oct. 1923-2/3. Janvier 1924.
Rue des Cloys	34		Juillet 1924.
Rue des Amiraux	85		Juillet 1924.
Rue de la Solidarité	396		Courant 1924.
Rue Brillat-Savarin, 18	314	3.010	—
Cité-Lumière	250		Fin 1924.
Rue de Ménilmontant	584		Partie 1924, art. ct. 1925.
Boulevard de l'Hôpital, 137	411		Fin 1925.
Avenue Emile-Zola (2e opération)	292		Fin 1924.
Rue Croulebarbe	147		—
2° Office municipal.			
Rue de Fécamp, 47-53	628	1.296	Fin 1924.
Rue du Poteau (Bons 37-38)	668		Courant 1925.

DÉSIGNATION DES IMMEUBLES	NOMBRE DE LOGEMENTS		DATE PROBABLE DE LOCATION
3° Département lui-même.			
Cité-Jardin de Dugny	22	49	Juillet 1923.
— d'Arcueil	27		—
4° Office du département.			
La Varenne, boulevard de Champigny	11	1.455	Juillet 1923.
Billancourt, rue Vieux-Pont-de-Sèvres	17		—
— avenue de la République	15		—
Clamart, rue Paul-Bert	30		—
Vanves, rue Monge	10		—
Stains	225		Octobre 1923.
Les Lilas	126		1/3 juil., 1/3 oct., 1/3 fin 1923.
Levallois-Perret	84		Courant 1924.
Gennevilliers	237		Courant 1925.
Le Plessis-Robinson	282		—
Arcueil	78		Fin 1923.
Cachan	107		Courant 1924.
5° Office de Puteaux.			
Rue Cartault	618	618	Janvier 1924.
TOTAL *B*		6.428 logements	

c) PROJETS DE RECONSTRUCTION EN PRÉPARATION

DÉSIGNATION DES IMMEUBLES	NOMBRE DE LOGEMENTS		OBSERVATIONS
1° Ville de Paris.			
Rue du Château-des-Rentiers	330	1.205	
Rue de Vanves	400		
Rue du Télégraphe (complément)	50		
Rue du Théâtre	80		
Rue Saint-Eleuthère	35		
Rue Olivier-Métra	110		
Rue Daubenton	200		
2° Office municipal.			
Groupe des bastions 37 et 38 (complément)	1.680	1.680	
3° Office départemental.			
Malabry (1re opération)	258	258	
TOTAL *C*		3.143	

RÉCAPITULATION

	NOMBRE DE LOGEMENTS DANS LES CONSTRUCTIONS			
	Loués	En cours de construction	En préparation	Total
1° Ville de Paris...........	1.659	3.010	1.205	5.874
2° Office de la ville de Paris	492	1.296	1.680	3 468
3° Assistance publique......	968	—	—	968
TOTAL pour Paris........	3.119	4.306	2 885	10 310
4° Département lui-même...	585	49	—	634
5° Office du département...	701	1.455	258	2 414
6° Office de Puteaux.......	144	618	—	762
TOTAL pour la banlieue..	1.430	2.122	258	3.810
ENSEMBLE du département	4.549	6.428	3.143	14.120

Le nombre des Offices d'habitations à bon marché, dont la création légale remonte à 1912, est aujourd'hui de 103 dans toute la France, ils se sont multipliés très rapidement depuis la guerre, 58 sont affiliés à la Fédération. Celle-ci se propose, d'après ses statuts :

1° De créer un lien permanent entre les divers Offices.

2° D'étudier toutes les questions d'ordre administratif, juridique et technique, en matière d'habitations à bon marché.

3° De constituer un centre de documentation relatif à l'étude, à l'amélioration du logement populaire, à l'aménagement rationnel des agglomérations urbaines.

4° De représenter les Offices dans leurs relations à établir avec les pouvoirs publics et les organismes analogues existant en France et à l'étranger.

5° D'une manière générale, la propagande et la recherche des moyens propres à développer l'œuvre que poursuivent les Offices publics d'habitations à bon marché.

La deuxième conférence nationale des Offices d'habitations à bon marché, les 4-5-6 avril 1922, fut l'occasion pour les délégués des Offices de visiter les réalisations les plus intéressantes des Offices de Paris et du département de la Seine. La troisième conférence nationale a eu lieu à Strasbourg à l'occasion de l'Exposition de l'Hygiène. Elle obtint un réel succès et l'on peut affirmer hautement que de telles réunions comptent parmi les moyens les

plus efficaces de propagande en faveur d'une meilleure politique de l'habitation.

L'ensemble des institutions que nous venons de décrire brièvement constitue en fait, malgré l'indépendance des divers organismes, un tout tendant au développement d'un esprit civique bienfaisant en intéressant l'opinion publique à des problèmes vitaux pour le pays.

A. BRUGGEMAN.

LA RÉGIE COMMUNALE EN ALLEMAGNE APRÈS LA GUERRE

Par Hugo LINDEMANN,
Directeur de la section de politique sociale de l'Institut des Sciences politiques de Cologne.

I. — ORGANISATION

Dans une note de l'article « La municipalisation en Allemagne », nous avions mentionné brièvement les projets prussiens d'organisation municipale dans les villes et les communes rurales. Etant donné l'importance prise par les mesures prévues dans ce pays en ce qui concerne l'organisation d'exploitations municipales, il nous faut revenir en quelques mots sur leur contenu. Depuis toujours, les villes ont entretenu des établissements et des exploitations d'intérêt général pour satisfaire les besoins publics de leurs habitants. En outre, elles en sont venues, en concurrence avec l'industrie privée, à établir des entreprises d'un intérêt purement fiscal, et il s'agit alors d'obtenir pour le budget de la ville le plus grand supplément de ressources possible. Les projets, dans le paragraphe 69, reconnaissent expressément aux villes et aux communes rurales le droit d'entretien des établissements et des exploitations d'intérêt général et des établissements industriels. On considère comme industrielles des exploitations dirigées par les communes dans l'intention d'obtenir un bénéfice durable. Or, l'activité d'une ville dans le domaine de l'économie privée doit être, par sa nature et son importance, en rapport convenable avec la grandeur et la capacité productive de cette ville et ne pas gêner l'exercice des charges publiques. Il sera très difficile, pour les autorités chargées de la surveillance, de veiller à ce que ces conditions soient observées dans la pratique. A quel critérium devront-elles reconnaître si le rapport convenable subsiste entre l'activité d'une ville

dans le domaine de l'économie privée d'une part, sa grandeur et sa capacité productive d'autre part ? On peut à peine poser des directives générales ; c'est pourquoi tout dépendra en général de l'appréciation des autorités chargées de la surveillance. En ce qui concerne la conduite de l'exploitation, les projets posent avant tout la règle qu'elle doit se faire d'après des principes industriels. De plus, elle doit, en principe, produire des bénéfices pour couvrir au moins en partie les besoins de la ville, et elle doit couvrir au moins les frais de l'exploitation, le paiement des intérêts, l'amortissement du capital et le renouvellement du matériel. Cette prescription n'apporte au fond rien de nouveau, car déjà la loi de 1893 sur les impôts communaux avait imposé aux communes d'administrer leurs entreprises industrielles de telle façon que les recettes pussent couvrir au moins toutes les dépenses résultant pour la commune de ces entreprises, y compris le paiement des intérêts et l'amortissement du capital. D'une importance particulière est le nouveau paragraphe 73, qui veut donner aux communes une plus grande liberté dans l'organisation des entreprises industrielles. D'après ce paragraphe, les communes pourront, par exemple, décider que les exploitations ne seront mentionnées au budget communal que par le seul chiffre du bénéfice ou du déficit prévu. Si donc la commune fait usage de cette disposition, elle peut renoncer à établir des budgets détaillés pour l'eau, le gaz, l'électricité, et se contenter de budgets généraux des exploitations. De plus, d'après le paragraphe 73, le pouvoir de prendre la décision peut être transféré provisoirement des corps municipaux à une commission administrative. Ces deux importantes dispositions vont, à n'en pas douter, dans le même sens que les efforts des villes, déjà décrits par nous, pour accorder l'autonomie à leurs exploitations et les élever au-dessus du cadre bureaucratique de l'administration municipale. Mais c'est autour de ce point, l'autonomie des exploitations municipales, que se déroule tout le débat. Il est notamment conduit par les techniciens et les associations avec une grande énergie, sinon avec une intelligence toujours suffisante de la politique. L'émancipation des exploitations, « des principes d'administration bureaucratiques devenus de plus en plus gênants, de la volonté lente à se manifester des corps municiaux, de l'influence de la démagogie politique, comme en général de l'intrusion de la Politique meurtrière et essentiellement étrangère à l'Economique dans les questions techniques et économiques », tel est le but de ces tentatives. Ainsi, par exemple, l'Association des Ingénieurs allemands, en juin 1922, et, en accord avec elle, l'Association allemande des Techniciens du Gaz et de l'Eau,

en juin 1922, ont établi, dans une résolution au sujet des nouveaux projets d'organisation municipale, des principes impératifs et dépourvus d'ambiguïté pour remplacer l'administration actuelle par l'exploitation et l'administration purement industrielle, économique et technique, absolument nécessaire pour obtenir le rendement maximum, au plus grand bien de la communauté. Les projets gouvernementaux voulaient seulement donner aux communes une plus grande liberté de mouvements, les techniciens veulent les obliger à cette liberté. Ils ont agi en cela avec la conception entièrement fausse que le Politique et l'Economique peuvent être absolument séparés, et ils ont commis la faute de comprendre les deux concepts d'Economique et de Technique.

Dans l'article déjà cité : « La municipalisation en Allemagne », nous avions, page 322, exposé brièvement l'organisation choisie pour la Société allemande du Gaz, fondée en 1917 (et non 1907 comme cet article l'indique par erreur). Il s'agit ici d'une association de moyens publics et privés, association qui veut, mieux que les méthodes employées jusqu'à présent, et en particulier que celles des entreprises économiques mixtes, s'assurer contre l'influence du bureaucratisme et de la politique dans les exploitations techniques, ainsi que contre les méthodes et procédés d'exploitation purement fiscaux. Les promoteurs de cette organisation voient un danger particulièrement grand dans ce fait que la majorité et les communes qui possèdent des actions, au moment propice, peuvent ne pas hésiter à intervenir par le moyen de résolutions des municipalités ou des assemblées générales dans la direction de l'exploitation, et à détruire ainsi la base d'un développement industriel, économique et technique de cette exploitation. Le schéma général est donné dans la forme de la société jumelée. Pour ainsi dire pour se protéger contre elle-même, la commune appelle à l'aide une autre partie, et se lie par des traités avec cette partie. Des changements importants dans la forme une fois choisie ne peuvent alors être décidés que par la voie d'une modification dans les traités, donc pas contre la volonté de cette partie sous l'influence de courants politiques.

La société propriétaire est et reste propriétaire des établissements anciens et de ceux qui pourraient être nouvellement fondés. Elle a aussi la tâche de mettre à la disposition les moyens financiers nécessaires. C'est pourquoi on choisit en général pour elle la forme de la société par actions. La société propriétaire conclut alors un traité avec une société d'exploitation au sujet de l'administration et de l'exploitation des usines. La seconde société a pour seule tâche d'exploiter les usines. Elle en cède les bénéfices

à la société propriétaire. Dans l'article précédent, nous avons déjà exposé quel système la ville de Berlin a appliqué à l'organisation de son domaine rural. Depuis, elle a créé de nouvelles organisations, également pour d'anciennes exploitations municipales comme les usines du port, du gaz, de l'eau, de l'électricité, et les tramways. Le point commun de toutes ces organisations est qu'elles délivrent les exploitations de l'administration municipale sans supprimer le droit de propriété de la commune.

En ce qui concerne le port, la forme d'administration choisie a été (décision du Conseil municipal du 8 février 1923) l'affermage à une société par actions à laquelle la participation de la ville de Berlin n'est que du quart des actions. C'est donc un affermage à une entreprise économique mixte, comme cela s'était déjà produit. La nouvelle organisation a été provoquée par le fait qu'un nouveau grand port était sur le point d'être terminé et que les établissements du port et des docks s'en étaient trouvés doublés. Il fallait rendre utilisables les gigantesques établissements du nouveau port de l'Ouest, pour améliorer l'approvisionnement de Berlin. Celui-ci avait, en effet, baissé depuis 1913 de 19 millions de tonnes à 15,3 millions en 1921, la quantité des marchandises expédiées de 5,5 millions à 4,8. La diminution de 4,4 millions de tonnes sur les arrivages porte exclusivement sur la navigation intérieure. Le rapport entre les arrivages et les expéditions prouve que le trafic de transit est proportionnellement très réduit. Si l'on veut utiliser à fond les nouveaux établissements du port et des docks, il faut justement développer ce trafic. Les attendus du Conseil municipal font à bon droit remarquer que le domaine d'où ce trafic peut partir est situé en dehors de la zone d'influence de Berlin. Ils en concluent que la direction de l'entreprise doit être confiée aux mains d'hommes qui connaissent ce domaine et ont une influence puissante sur le trafic des marchandises. Cela, une autorité municipale n'est pas capable de le faire. Par suite, il faut avoir recours à la navigation privée, maritime et intérieure. C'est pourquoi le Conseil municipal proposait de confier l'exploitation du port à une compagnie par actions et de reconnaître à celle-ci le droit exclusif d'exploitation dans le port de Berlin. La participation de la ville de Berlin à cette société par actions doit être du quart des actions. Les actions doivent lui être cédées à un prix qui ne pourra être supérieur au prix auquel les fondateurs ou les membres du consortium auront reçu les leurs. La ville sera aussi au moins pour un quart dans les augmentations de capital, dans les mêmes conditions. La société reste libre de fonder des sociétés affiliées pour l'exploitation du port ou de parties déter-

minées du port. La ville de Berlin pourra également acquérir un quart des actions de ces sociétés dans les conditions énumérées ci-dessus. Elle sera représentée dans le conseil de surveillance de la société et de ses filiales par un quart des membres, et au moins par deux membres. La qualité de vice-présidents est réservée aux représentants de la ville.

Un traité particulier d'exploitation assure à la société un droit d'exploitation des ports municipaux pour une durée de cinquante ans. Mais les terrains ne doivent être employés qu'à l'exploitation des ports et des docks. Toute servitude pesant sur le droit d'exploitation nécessite l'autorisation du Conseil municipal de la ville de Berlin. A titre de compensation, la société paiera une indemnité de 2 milliards 5 de marks. Les bâtiments et établissements existants et leurs accessoires, ainsi que les établissements du port de l'Ouest, seront cédés en bon état d'exploitation.

D'après les prescriptions sur la conservation et la restitution des établissements après les délais fixés par le traité d'exploitation, tous les bâtiments et les établissements pris en charge devront être en bon état d'exploitation. Le remplacement du matériel et les agrandissements devront correspondre aux progrès de la technique. La capacité productive des ports, en superficie de docks, longueur de voies, machines, puissance des machines élévatoires existant au début du traité d'exploitation, devra être intacte au moment de la remise des ports à la ville. Pour assurer sa pleine conservation, une commission de cinq membres sera nommée, qui, chaque année, inspectera les bâtiments et établissements pris en charge et établira leur état d'exploitation. Chacune des parties pourra prendre l'initiative d'agrandissements des établissements. Pour leur exécution, une convention particulière entre les deux parties sera alors nécessaire. Si la ville veut achever la construction des ports ou de certains d'entre eux, la société sera tenue de mettre gratuitement à sa disposition le terrain nécessaire. En échange, la ville assure à la société le monopole de l'exploitation. Dans tous les traités d'exploitation, il est particulièrement important de régler le droit de déshérence, de façon à ménager non seulement les intérêts de l'exploitant, mais aussi ceux du propriétaire : il est donc important dans ce cas que la ville de Berlin conserve les moyens de pression nécessaires pour contraindre l'entrepreneur à remplir les obligations à lui imposées par le traité. On distingue deux groupes de clauses de déshérence. L'un d'entre eux ne sera pas difficile à appliquer dans la pratique. Il comprend la liquidation judiciaire, l'introduction du procédé des enchères obligatoires, l'utilisation du terrain pour d'autres fins que celle

de l'exploitation des ports et des docks, l'arrêt dans l'exploitation des ports ou de l'un d'entre eux. Il en est autrement du deuxième groupe de clauses. D'après celui-ci, la société est obligée de conduire l'exploitation des ports de façon à respecter les intérêts généraux et ceux des milieux intéressés. Savoir si la société a bien satisfait à cette obligation ne pourra être décidé d'après des critères fixes. La deuxième clause donnera forcément lieu à des contestations. D'après elle, il y a déshérence si la société ne maintient pas les bâtiments et établissements en bon état d'exploitation. De telles contestations seront tranchées par l'arbitrage de la Commission dont il a été question plus haut. Un traité particulier d'affermage règle l'affermage à la société des terrains de chargement et des bâtiments et établissements qui s'y trouvent.

Des problèmes plus gros et plus difficiles sont posés par la nouvelle organisation des établissements de gaz, d'eau et d'électricité. Dans l'ancien Berlin, l'approvisionnement en eau était entièrement municipal, l'approvisionnement en gaz en partie municipal, en partie privé, et celui en électricité entièrement privé. L'approvisionnement en gaz était partagé entre l'Etablissement municipal et celui de l' « Imperial Continental Gas Association » qui, comme nous en avons rendu compte déjà, a été liquidée pendant la guerre et transformée en une société allemande. Quant à l'approvisionnement en électricité, il était entre les mains des Usines Electriques Berlinoises (*Berliner Elektrizitätswerke*), société par actions. Cet établissement a été repris pendant la guerre par la ville, nous avons rendu compte de l'organisation de son administration dans l'article dont il a déjà été question. (Cf. cahier 160/2, pp. 304 ss.). Les tramways étaient de même exploités par une société privée, passée à la commune également vers la fin de la guerre. Nous aurons plus tard à traiter de l'histoire de cette entreprise.

Par la loi du 2 avril 1920, l'ancien Berlin (*alt. Berlin*) a été réuni, pour former une grande commune : Gross-Berlin, à toute une série de localités qui avaient pris naissance au cours des cinquante dernières années. Après qu'une loi du 19 juillet 1911 eut, par l'établissement d'un organisme particulier, chargé de régler les questions de transport, l'établissement de lignes de pénétration, la création de terrains libres, essayé d'amener une certaine unité, au moins dans certains domaines de l'administration du Grand-Berlin, les nécessités de la guerre avaient obligé les communes du Grand-Berlin à se réunir pour résoudre un plus grand nombre de problèmes économiques de guerre. Ainsi ont pris naissance la société d'approvisionnement en vivres, les bureaux de dis-

tribution de la graisse, de la farine, l'association de charbon, le bureau d'inspection des prix, le bureau de répartition du bétail, la société d'approvisionnement en viande de cheval, l'association économique pour l'utilisation des vêtements, l'approvisionnement en poisson, l'association pour la lutte contre la crise du logement, etc. De plus, on avait pu observer d'autres tentatives pour une unification de l'administration, mais on n'avait pas encore introduit l'ordre ni la règle dans le grand éparpillement de l'activité communale dans le domaine économique. Par suite, de graves inconvénients s'étaient produits. Au moins dix-sept usines d'eau, quarante-trois de gaz et quinze d'électricité existaient et se combattaient. On devait conduire de longues négociations, qui duraient des semaines, des mois, quelquefois des années, toutes les fois qu'il s'agissait de faire passer des tuyaux, des lignes de gaz ou de tramways d'une commune à travers le domaine d'une autre. En ce qui concerne l'approvisionnement en eau, chaque commune cherchait à le couper à sa voisine. La loi de 1920 dont il a été question formait une nouvelle commune de huit communes urbaines, cinquante-neuf communes rurales et vingt-sept domaines fonciers (domaines qui formaient chacun une circonscription administrative indépendante). Par cette loi, la nouvelle administration prenait en mains un grand nombre d'usines d'eau, de gaz et d'électricité et se trouvait devant la tâche gigantesque de les organiser avec unité et conformément à leur but. La grandeur de cette tâche peut être montrée par l'exemple des usines à gaz. La nouvelle administration centrale reprenait quinze usines à gaz communales. A côté de ces usines, il y avait aussi des sociétés privées, grandes et petites. Des quinze usines communales, quatre virent leur exploitation arrêtée, il en resta onze en exploitation. Parmi celles-ci, quatre étaient pourvues des appareils de production du gaz les plus parfaits, et de telle sorte qu'un des systèmes modernes de grand espace y était employé de préférence. Dans les autres établissements, ainsi que dans les trois établissements du Vieux Berlin, plusieurs systèmes subsistaient les uns à côté des autres. La capacité productive des établissements en question comprend 1.991.000 m^3 en vingt-quatre heures.

Pour trouver la meilleure organisation de ces usines, le Conseil municipal avait établi une Commission particulière d'experts, qui fit son rapport en août 1922. On en arriva à cette conclusion que la nouvelle organisation des usines municipales devait satisfaire à deux conditions. Les usines devaient d'abord être soustraites le plus possible à l'atmosphère de la commune, et deuxièmement la nouvelle organisation devait posséder la plus grande liberté d'ac-

tion et de mouvements possible. C'est pourquoi les experts proposèrent la forme d'exploitation de la société par actions et l'organisation sous forme d'une société double — société propriétaire et société d'exploitation, comme nous en avons donné plus haut la caractéristique. Le capital privé devait avoir part aux deux sociétés. Cet appel au capital privé était justifié par la grandeur de la tâche financière devant laquelle se trouvaient les entreprises. En effet, pendant la guerre, toutes les usines, communales et privées, avaient vu leur économie complètement ruinée. Pour le renouvellement et l'amélioration des installations techniques des usines, et en particulier pour les tramways, des capitaux très considérables étaient nécessaires pour mettre les usines à la hauteur des progrès de la technique et les rendre productives. Le besoin se fait donc sentir de grands emprunts pour fournir aux usines la base nécessaire. Les crédits, d'après les propositions des experts, devaient être ainsi procurés : la société d'exploitation entreprendra la garantie des emprunts souscrits par la société propriétaire. Or, une telle garantie n'inspirera confiance sur le marché que si les bases de la société d'exploitation sont solides et si elle sait répandre la conviction que l'exploitation se fera d'après les principes d'un bon négoce. Indépendamment de cette première grande opération financière, la Commission des experts voulait régler de façon suivante les rapports financiers entre la société propriétaire et la société exploitante : cette dernière aurait les moyens de renouveler et d'agrandir les établissements aux frais de la société propriétaire. Elle aurait à produire par l'exploitation les capitaux nécessaires au paiement des intérêts et à l'amortissement des nouveaux capitaux. De plus, elle aurait à fournir à la société propriétaire le montant des intérêts et de l'amortissement des emprunts anciens et à réunir des fonds de réserve à employer pour les nouveaux emprunts. Mais les arrangements devaient assurer à la société d'exploitation la possibilité de distribuer un dividende minimum. Un traité à ce sujet devait être passé envers la société d'exploitation. Il conviendrait de plus d'intéresser la société d'exploitation à une augmentation dans les bénéfices, afin d'assurer l'exploitation la plus intensive possible.

Le Conseil municipal ne put se résoudre à choisir la forme proposée de la société par actions et à admettre la participation du capital privé aux nouvelles sociétés. Il proposa plutôt la forme de la société à responsabilité limitée qui avait déjà été employée lors de la réorganisation du domaine foncier de la ville (projet du 24 février 1923). On devait former une société-mère qui serait

chargée d'alimenter en eau, gaz, électricité, la ville de Berlin et d'autres domaines, reprendrait à cette fin les usines municipales, y compris leurs exploitations auxiliaires, et exécuterait les travaux qui découlent de la participation de la ville à des exploitations économiques mixtes de ce genre. La société aurait un conseil de surveillance composé de huit membres de la municipalité, seize délégués de la ville et cinq personnalités marquantes du domaine économique. A côté de ses obligations légales, le conseil de surveillance était chargé d'une foule d'autres besognes, qui, en partie, empiétaient sur le domaine de l'administration courante. Parmi celles-ci, il faut faire remarquer particulièrement l'attribution de droits revenant légalement à l'assemblée générale des filiales.

Entre la ville et la société-mère, un traité de concession est conclu. D'après ce traité, toutes les usines d'eau, de gaz et d'électricité, les fabriques de glace et la centrale passent à la société qui est chargée de les exploiter, mais restent propriété de la ville. En compensation, la société doit fournir à la ville de Berlin par ses filiales 5 % des recettes en courant, gaz et eau. Quatre filiales sont créées et chargées d'exploiter les travaux en question. Le schéma est le même que pour l'exploitation des terrains d'épandage. La société-mère doit imposer à ses filiales de conduire leur exploitation dans le sens de l'économie générale et de pratiquer une politique de tarifs qui tienne compte de leurs besoins. En outre, chaque exploitation serait obligée de soumettre au conseil de surveillance de la ville de Berlin les sujets que celui-ci réserve à sa délibération, en particulier la fixation des conditions générales de livraison et des prix du courant, de l'eau et du gaz. La décision au sujet de la politique des tarifs est donc entièrement entre les mains de la société-mère.

L'organisation proposée par la municipalité était sans aucun doute très compliquée. Une société-mère comme société de surveillance — au-dessous quatre filiales — et à côté la municipalité et les délégués du Conseil municipal. De plus, la forte prédominance des représentants de la ville dans le conseil de surveillance présentait le danger que cela aurait fini par devenir quelque chose dans le genre d'une édition réduite du Conseil municipal, avec toutes ses oppositions de partis. En outre, la grande abondance des affaires attribuées au conseil de surveillance devait inspirer des craintes. En gros, les formes de l'organisation avaient beaucoup moins d'importance pour décider si les usines municipales pouvaient devenir productives, que l'esprit des corporations municipales et la conception que se feraient les ouvriers et les

employés municipaux de leurs obligations envers la collectivité.

Le projet de la municipalité n'eut pas l'approbation de la Commission des conseillers municipaux qui fut chargée de l'examiner. Une majorité, à la vérité très faible, décida de ne former qu'une société par actions et de lui confier l'exploitation et l'administration des usines municipales. La minorité de la Commission, au contraire, voulait former trois sociétés, une pour l'eau, une pour le gaz, une pour l'électricité, croyant par là mieux assurer la possibilité de surveiller chaque branche et pouvoir contrôler plus soigneusement la bonne économie de l'exploitation. D'après cette conception, on était assuré de pouvoir poursuivre les intérêts communs entre les trois sociétés, soit par un conseil de surveillance commun, soit par l'institution d'une société de surveillance, qui pourrait être entreprise dans l'avenir. La conception de la minorité s'imposa dans la séance du Conseil municipal du 26 octobre 1923. D'après les nouvelles résolutions votées, une société par actions est fondée pour le gaz, une pour l'eau, une pour l'électricité. A chaque société sont affermées les usines municipales correspondantes, y compris les exploitations auxiliaires ; et la société est tenue d'alimenter Berlin et d'autres territoires respectivement en eau, gaz ou électricité. Pour les trois sociétés, un seul et même conseil de surveillance est institué, pour assurer ainsi l'unité de l'administration et la représentation des intérêts généraux de la ville. L'aliénation ou la mise en gage d'actions est liée au consentement du conseil de surveillance et de l'assemblée générale. — Les actions restent propriété de la ville, qui est représentée d'une façon égale par le bourgmestre et l'administrateur des revenus de la ville. Les organes de la société sont les organes habituels : bureau, conseil de surveillance et assemblée générale. La position assurée au conseil de surveillance dans la société est particulièrement importante. Il doit comprendre quinze personnes, dont quatre membres de la municipalité, sept conseillers municipaux, quatre représentants de l'industrie. Le conseil de surveillance a en particulier les attributions suivantes : il décide de l'acquisition, de l'aliénation, de l'affermage, de la mise en gage des terrains, des droits réels, des usines ou de leurs parties, de la formation de nouvelles sociétés ou de la participation à des entreprises nouvelles ou déjà existantes ; de plus, il doit homologuer les projets présentés par le bureau au sujet de l'édification de nouvelles constructions ; cependant le règlement peut autoriser des exceptions. Le conseil de surveillance fixe encore les conditions de livraison et les tarifs. C'est là une clause très importante. Elle réserve aux représentants élus de la population la

décision dans ces questions si importantes pour le résultat de l'exploitation.

Entre chacune de ces sociétés par actions et la ville de Berlin, un traité d'affermage est conclu. Sa durée doit comporter cinquante ans. Chaque société peut affermer à son tour les usines qu'elle prend en charge. Les matériaux en stock à la mise en vigueur du traité, de même que les produits et sous-produits, sont cédés gratuitement par la ville à la société. Dans un tel traité d'affermage, les clauses sont surtout importantes qui cherchent à assurer une exploitation convenable et à régler les rapports financiers entre propriétaire et société fermière. La société reçoit un droit très large de disposer des bâtiments et des installations de toute sorte. Elle peut les enlever et aliéner les matériaux, lorsque cela est nécessaire pour la continuation de l'exploitation. Elle peut arrêter la marche d'usines entières lorsqu'elle est capable d'assurer l'approvisionnement avec une exploitation montée d'une façon plus moderne. Elle doit créer en temps voulu de nouvelles exploitations lorsque les usines existantes ne suffisent plus à la consommation ou sont dépassées par les progrès de la technique. En outre, la société est tenue d'assurer l'entretien courant et la réparation de toutes les installations et de tous les éléments des usines.

Les rapports financiers entre la société et la ville pouvaient être réglés en quelques stipulations, puisque la ville reste propriétaire des usines et que les corporations municipales ont la prédominance dans le conseil de surveillance. La société doit payer à la ville comme loyer, indemnité pour l'usage des usines, entretien et usure des routes, places et canaux de la ville, 5 % des recettes brutes provenant de la vente du courant, du gaz ou de l'eau. Elle doit, en outre, céder les produits auxiliaires de ses usines au prix de gros. L'éclairage des rues se fera contre payement des frais, et la ville payera alors le prix normal pour sa consommation de gaz ou de courant. Les prix doivent être réglés par le contrat d'affermage de façon à couvrir les dépenses effectives pour le payement des intérêts, l'amortissement du capital emprunté et des fonds d'exploitation, ainsi que les frais de production, y compris l'amortissement et les fonds de réserve. Les frais occasionnés par les nouvelles constructions pourront être mis par la ville à la disposition de la société. Si elle ne le fait pas, les fonds seront, dans la mesure où la société ne les possède pas, rassemblés par voie d'emprunts.

Tous les fonctionnaires, employés et ouvriers occupés par ces entreprises seront à la charge de la société intéressée. C'est là une

stipulation d'une grande portée. En effet, l'on sait que les usines municipales de Berlin ont un personnel de fonctionnaires et d'ouvriers beaucoup trop nombreux. Sa réduction est même supposée par la réorganisation rationnelle de l'exploitation. Or, comme la société reprend tous les traités que la ville a passés, elle est aussi liée par les contrats de salaires passés avec les ouvriers. La société prend sur elle toutes les charges de ces contrats. Or, le contrat de salaires de Berlin était, aussi bien en ce qui concerne le temps de travail que les institutions sociales (payement du salaire en cas de maladie, payement des heures supplémentaires, retraites, etc.), beaucoup plus favorable que les contrats qui sont conclus, par les mêmes catégories d'ouvriers, avec des entreprises privées. A vrai dire, la ville est bien tenue, si la société l'exige, de dénoncer dans les délais voulus les contrats en cours. Mais, comme, ainsi que nous l'avons vu, le conseil de surveillance n'est qu'une édition réduite du Conseil municipal, et que l'élément indépendant des partis politiques n'est que faiblement représenté, on peut à peine s'attendre, de la part de la société, à une demande de dénonciation des contrats, s'il n'y a pas déjà au sein du Conseil municipal lui-même une résolution de les modifier, si ce Conseil n'est pas prêt à modifier sa politique ouvrière, même contre le vœu des Syndicats d'ouvriers municipaux. C'est surtout là qu'est le talon d'Achille dans toute cette nouvelle organisation.

En ce qui concerne les tramways municipaux, à la fin d'août 1923, la crise économique a amené un effondrement et obligé la municipalité à réorganiser rapidement l'entreprise, d'abord sans le consentement du Conseil municipal, qui dut être demandé après coup. Les tramways avaient fini par fonctionner avec un déficit quotidien de 90 milliards de marks ; les causes de ce déficit sont les mêmes que pour les autres tramways. Nous allons les examiner de plus près ci-dessous, dans le paragraphe « tramways ». Qu'il nous suffise ici de faire remarquer que la ville ne pouvait continuer à payer le déficit quotidien. Par suite, la municipalité résolut, au commencement de septembre, d'arrêter l'exploitation pendant quelques jours et de renvoyer tout le personnel. Puis, comme une ville de plusieurs millions d'habitants ne peut pas rester longtemps sans un service de tramways, la municipalité fonda, s'appuyant sur son projet du 2 mai 1923, une société d'exploitation et reprit le service avec celle-ci le 10 septembre 1923, à vrai dire sur une échelle très réduite. Ici, l'organisation de secours nous intéresse seule, qui, naturellement, déterminera l'organisation définitive dans l'avenir. L'exploitation des tramways berlinois est, d'après

le contrat, confiée à une société à responsabilité limitée. Le conseil de surveillance de la société se compose de treize personnes, quatre membres de la municipalité, sept membres du Conseil municipal et deux experts de la question des transports qui seront élus par les autres membres. Il a les mêmes obligations que les conseils des autres sociétés d'exploitation créées par la ville. Il décide donc de la participation aux autres entreprises municipales, de la conclusion de traités d'affermage ou d'exploitation avec d'autres sociétés ou entreprises, de l'acquisition d'actions ou de parts d'autres sociétés, des inscriptions de dettes, des emprunts, de l'acquisition de terrains, de l'agrandissement et du renouvellement des installations, du règlement des salaires et traitements, etc., etc. Il a de plus à assurer la fixation générale des tarifs et les arrangements particuliers sur le transport des personnes et des marchandises. Des emprunts ne doivent être ouverts qu'avec le consentement de l'assemblée générale, c'est-à-dire, en ce cas, de la ville de Berlin. Entre la ville et la société, un traité d'exploitation est conclu. D'après ce traité, la ville cède gratuitement à la société la propriété des matériaux en stock et lui confie l'exploitation et l'administration des établissements. Les fonctionnaires et employés occupés jusqu'alors par les tramways, et que les traités ne permettront pas de renvoyer immédiatement, doivent continuer à être occupés par la compagnie tant qu'une entente ne sera pas conclue au sujet de leur emploi par la Ville à une besogne. Les ouvriers ont été, comme nous l'avons dit, congédiés, et une partie d'entre eux ont été embauchés à nouveau. Mais la société est obligée, lors de l'embauchage, dans la mesure où les employés avaient droit à une retraite et à une pension pour leur famille en cas de décès, d'en tenir compte en premier lieu. Les indicateurs et leurs modifications seront, avant leur entrée en vigueur, soumis à l'homologation de la municipalité. La municipalité ne refusera son consentement que lorsque les mesures projetées ne répondront pas à l'intérêt général. Le bilan est soumis à la décision de l'assemblée générale, en d'autres termes de l'administration municipale.

II. — Politique des tarifs

Dans un article du *Dictionnaire des Sciences communales*, Landsberg, le chef de service de statistique de la ville de Magdebourg, expose les principes qui, jusqu'à présent, ont déterminé la politique des tarifs des municipalités. Quand le prix, dans le sens économique rigoureux du mot, est le prix du marché, c'est-à-dire le payement de marchandises et de travaux réglé sur un marché

libre par suite de l'offre et de la demande, la concurrence étant libre, la régie municipale a peu d'occasions d'intervenir dans la formation des prix. Il s'agit ici d'exploitations comme par exemple les carrières, les tuileries, les brasseries, etc., que les villes possédaient déjà en partie depuis le Moyen âge et qu'elles exploitent entièrement d'après les principes de l'économie privée. Dans ce cas, il s'agit délibérement d'atteindre un bénéfice. Mais de telles entreprises purement industrielles sont rares dans l'économie communale. Car, dans le cas d'exploitations comme les usines à gaz ou à électricité, l'intérêt public, lui aussi, influence l'exploitation et la formation des prix. C'est pourquoi il est d'une influence décisive que ces exploitations aient été confiées à des entreprises privées. La formation des prix, dans le cas de ces exploitations, ne se fait pas du tout exclusivement au point de vue de l'économie privée. Avant tout, elle n'a pas lieu sur le marché libre sous l'influence de la libre concurrence, mais bien plutôt par monopole. Il est vrai que ce monopole n'est pas absolu, puisque, au moins dans le cas des usines de gaz et d'électricité, de même que dans celui des tramways et des usines d'eau, dans la mesure où il s'agit d'exploitations industrielles, une production autonome peut intervenir.

Landsberg souligne avec raison le fait que, en gros, dans les établissements communaux, on doit au moins couvrir les frais de production. Par suite, quand des fournitures ont lieu à bas prix, elles doivent être compensées par l'élévation des prix d'autres marchandises ou par des suppléments de ressources d'autre provenance. Donc, là où les établissements communaux peuvent être utilisés gratuitement, leurs frais d'exploitation doivent être couverts par des impôts ou par le produit d'autres institutions. La grave détresse financière des villes allemandes les a obligées, dans nombre de cas où, jusqu'à présent, l'utilisation des établissements était gratuite, à prélever un droit d'entrée (par exemple dans le cas des musées, des taxes dans les bibliothèques municipales, etc.).

Les prix peuvent être échelonnés d'après les principes suivants :

1° D'après l'intensité de l'utilisation, avec échelle ascendante ou descendante ;

2° D'après le but de l'utilisation ;

3° D'après le temps de l'utilisation ;

4° D'après la nature de l'utilisation.

L'échelle des prix est établie d'après les règles de l'économie privée dans les usines de gaz, d'électricité et souvent d'eau. Le principe d'économie privée vaut ici d'abaisser les prix parallèlement à la consommation, et donc de préférer le gros consomma-

teur au petit. Dans le cas des usines d'électricité, un autre point de vue vient se joindre au premier : celui des mesures à prendre contre une utilisation insuffisante de l'installation lorsque l'accroissement de la consommation oblige le producteur à agrandir l'installation. Dans la même direction agit également l'échelonnement des prix d'après le but de l'utilisation, lorsque, par exemple, des usines d'électricité comptent le courant à meilleur marché pour les tramways et pour les moteurs que pour l'éclairage, lorsque des usines à gaz favorisent le gaz de chauffage et de cuisine par rapport au gaz d'éclairage. Mais, si l'on veut appliquer davantage encore ce principe destiné à obtenir par la fixation des prix la plus grande régularité possible dans la consommation, on en arrive à distinguer le temps de consommation. On trouve des tarifs avec une telle clause le plus souvent dans des usines d'électricité, mais ils existent quelquefois daus le cas du gaz et de l'eau, lorsque par exemple ceux-ci sont comptés à meilleur marché l'été que l'hiver. D'une fixation des prix d'après des considérations sociales, il n'est pour ainsi dire pas question pour le gaz et l'électricité, ni même pour l'eau. Pourtant Landsberg cite quelques usines d'eau chez lesquelles les considérations sociales tiennent une certaine place. Il s'agit de tarifs qui fixent le prix de l'eau, indépendamment de la consommation, d'après le loyer. Le point de vue de l'hygiène populaire peut ici être appliqué à peu près entièrement. La limitation de la consommation n'amène pas d'économie. Si l'on considère cette sorte de tarif du point de vue purement économique, donc uniquement de celui du plus grand profit à obtenir, elle appelle cette objection qu'elle provoque le gaspillage improductif de l'eau. Mais on trouverait sans doute à y remédier en fixant une limite maximum, au delà de laquelle des augmentations de prix sérieuses interviendraient. Le tarif de Francfort révèle la prise en considération de la productivité dans le sens de la politique sociale et s'éloigne par là du principe économique de l'échange, « une fourniture pareille se paie d'un prix égal ». D'après ce tarif, à partir du 1er avril 1920, on ne prélève rien pour des loyers de 250 marks ; — de 251 à 300 marks, on prélève 3 % ; — de 301 à 400 marks, 4 % ; — de 400 à 1.500 marks, 4,5 % ; — de 1.501 à 3.000 marks, 16 % ; — pour des loyers de plus de 3.000 marks, 22 % du loyer (1). Des échelles de prix analogues en faveur du petit consommateur se retrouvent à Brême et à Mannheim. Sur une plus grande échelle, les considérations de politique sociale se font sentir dans la fixation du

(1) Ces limites ont été adaptées à la dévalorisation de l'argent.

tarif des tramways. Ainsi, comme le fait remarquer avec raison Landsberg, il y a déjà un élément social dans l'établissement d'un tarif unique au lieu d'un tarif variable suivant les lignes. En favorisant les lignes de banlieue, on arrive à provoquer plus de constructions comprenant des jardins. Les tramways connaissent encore la différenciation des prix suivant la qualité du voyageur, dans la mesure où ils accordent des réductions aux enfants, aux écoliers, aux employés et aux ouvriers. Quelques tramways ont aussi introduit un tarif spécial pour les personnes qui n'atteignent pas un certain chiffre de revenus. Cependant, le mouvement provoqué par l'augmentation générale des prix et la dévalorisation de l'argent n'a pas été précisément favorable à de tels échelonnements. Finalement, le point de vue de la politique sociale est à l'état le plus pur dans l'échelonnement des prix parallèle aux revenus, qui augmente les prix avec les revenus des consommateurs. Cet échelonnement a déjà été pratiqué avant la guerre par une série d'institutions communales, par exemple dans le cas des taxes scolaires, des frais d'enterrement, de désinfection, etc. Après la guerre, cette sorte de tarif s'est grandement répandue, jusqu'au moment où l'intervention de l'administration financière du Reich y a mis obstacle. En effet, cette administration voit dans de tels tarifs, qui échelonnent les taxes suivant les revenus, un impôt sur le revenu déguisé, et exige, aux termes de la loi sur les les contributions, qu'on les soumette à examen et à approbation. En cela, l'administration des Finances adopte le point de vue de ne plus permettre à l'avenir de tels échelonnements de tarifs, parce qu'elle y voit un danger pour l'impôt du Reich sur le revenu. Ces derniers temps, on a beaucoup cherché à étendre l'échelonnement social des tarifs aux prix du gaz et du courant électrique, et alors la grande misère des parties peu fortunées de la population, non seulement des ouvriers, mais aussi des petits rentiers et de la classe moyenne — de même que l'augmentation des prix du gaz et du courant — ont provoqué de fréquentes et très larges demandes des partis ouvriers et bourgeois. Comme le montre une circulaire-questionnaire du Congrès des Villes allemandes en juillet 1922, on n'est arrivé dans aucune des villes interrogées à introduire une tarification du gaz et de l'électricité avec échelonnement social. Les difficultés techniques se sont révélées trop grandes. Dans d'autres endroits où ces tarifs avaient été introduits, on a dû les abandonner récemment, par exemple à Werden.

Le personnel des exploitations avait dû être grandement augmenté pour établir les comptes de ces tarifs échelonnés et un

bureau spécial avait dû être créé pour se renseigner sur les revenus des consommateurs de gaz et d'électricité. Et puis les revenus des différents membres de la famille auraient dû entrer en ligne de compte dans la mesure où ils en possédaient. De quels chiffres il s'agit ici, nous le voyons par l'exemple de la ville de Cologne. En 1921, la ville avait 105.424 abonnés au gaz avec 106.727 compteurs, 66.939 abonnés à l'électricité avec 59.343 compteurs, 32.124 abonnés à l'eau avec 32.124 compteurs. Ranger tous ces abonnés du point de vue de leurs revenus eût exigé une monstrueuse dépense de travail improductif. L'emploi de moyens mécaniques pour les comptes mensuels aurait été rendu extraordinairement difficile par les changements continuels dans les revenus de chacun. Sûrement, une diminution de recettes se serait produite, que la ville aurait été obligée de faire payer par les autres consommateurs (1). Pour faciliter aux familles peu fortunées l'utilisation du gaz et de l'électricité, on a par suite choisi d'autres moyens. Ainsi à Chemnitz, en juin 1922, on a accordé aux gens peu fortunés (revenus au-dessous de 15.000 marks, fortune au-dessous de 75.000 marks), pour leurs besoins de chauffage, cuisine, éclairage, un secours sous forme d'un bon de 30 marks pour les gens touchant un secours complet, 15 marks pour les titulaires d'un demi-secours, les gens seuls, sous-locataires, etc. Les frais durent être payés en commun par les usines de gaz et d'électricité. De même, à Schwerin (juin 1922), 10.000 marks furent mis provisoirement à la disposition des indigents afin d'abaisser pour eux le prix du gaz. Là, les ménages dont le chef a dépassé soixante ans, est malade ou incapable de gagner sa vie, ont été favorisés. Les revenus-limite sont pour une personne, 5.000 marks; pour 2, 6.000 ; pour 3, 7.000 pour 4 ou plus, 8.000. On accorde une réduction mensuelle de 33,33 % sur le prix du gaz jusqu'à une consommation de 20 m³ pour une personne, 30 m³ pour trois personnes ou plus (2). Dans les deux cas, les frais sont à la charge des usines elles-mêmes. Mais toutes les lois de la politique financière et administrative vont à l'encontre d'un tel procédé. Il s'agit de soutenir des parties déterminées de la

(1) A Berlin, il a été prouvé qu'un tel système de compensation aurait conduit à surcharger à l'excès les consommateurs fortunés. Si l'on fixe le prix du mètre cube de gaz à 60 pfennigs pour un revenu jusqu'à 3.000 marks, les prix auraient été de 75 pfennigs pour 6.000 marks, 1 mark jusqu'à 15.500 marks, 5 marks au-dessus de 15.500 marks. Ces prix valent pour fin 1919. Il en serait immédiatement résulté des renonciations à l'utilisation du gaz.

(2) Ces chiffres sont un exemple. Ils sont dépassés par suite de la dévalorisation de l'argent.

population, soit les pauvres, ou de veiller au bien-être du peuple, lorsque les mesures de protection s'étendent au delà de ce cercle étroit. De toute façon, ce n'est pas là la tâche d'une usine de gaz ou d'électricité. Si une commune veut accorder un secours à des parties déterminées de la population qui en ont besoin, elle doit le faire avec les ressources des départements intéressés. Seules, ces administrations sont en état de veiller à ce que seules les familles qui en ont vraiment besoin soient secourues et à ce que les crédits accordés soient judicieusement employés. Le bon moyen serait donc bien plutôt celui qui consisterait, pour le bureau de bienfaisance ou les institutions de prévoyance, à payer les notes de gaz ou d'électricité aux familles qu'elles subventionnent, entièrement ou en partie et directement aux usines municipales, ou à rembourser sur justification les sommes correspondantes (1).

La forte augmentation générale des prix et la dévalorisation de plus en plus rapide de l'argent ont mis les exploitations municipales en présence d'une série de problèmes, en partie bien difficiles. Déjà, pendant la guerre, quand les prix des matériaux les plus importants commencèrent à monter lentement, les grandes usines de gaz et d'électricité se virent obligées, en passant des traités pour plusieurs années avec des entreprises privées, d'adapter leurs prix à l'augmentation générale des prix. On prit alors pour base le mouvement des prix de la matière première la plus importante, le charbon. D'après la stipulation sur le charbon, les prix du gaz, de l'eau et de l'électricité se trouvaient automatiquement augmentés en proportion du prix du charbon. Le point de départ est un prix déterminé du charbon. L'adaptation peut se faire ainsi : par suite d'une augmentation de prix du charbon, qui représente une certaine somme par tonne, en proportion du prix de base, le prix de la marchandise augmente de la même somme fixe ou en proportion du prix initial des produits. Comme, à côté du charbon, un grand rôle est joué dans les frais d'exploitation par les salaires, quelques usines ont introduit une combinaison de clauses concernant le charbon et les salaires et ont rendu le prix de la marchandise dépendant non seulement du prix du charbon, mais encore des salaires. D'autres facteurs ont été pris en considération, par exemple dans le cas des usines d'eau qui font marcher leurs pompes avec du courant acheté, une clause du courant adapte les prix de l'eau au prix du courant électrique acheté par la compagnie. Avec l'introduction de pareils tarifs

(1) Cf. l'article « Fixation sociale des prix de gaz », dans la Revue *Gaz et Eau* du 18 juin 1921.

mobiles, l'adaptation au mouvement général des prix se produit automatiquement. Au moment où, par exemple, le prix du charbon augmente, le prix du gaz augmente également, sans qu'il y ait besoin d'une délibération particulière de l'administration municipale. Le bureau des comptes établit simplement des factures d'après un tarif plus élevé.

Les changements continuels des prix qui se succèdent de plus en plus rapidement, suivant la dévalorisation de plus en plus rapide du mark, compliquent bien entendu forcément l'établissement des factures. C'est pourquoi beaucoup de villes n'ont pas encore pu se décider à introduire des tarifs mobiles. Elles ont été alors forcées d'employer d'autres moyens pour pouvoir suivre dans la fixation de leurs prix la variation constante des prix des matériaux et des salaires. Le grand déficit croissant surtout dans le cas des tramways, et aussi des usines de gaz et d'électricité, doit, indépendamment d'autres motifs, par exemple de la journée de huit heures, qui ne nous intéressent pas ici, être attribué au fait que les prix des marchandises municipales restent pendant des semaines, quelquefois même pendant des mois, loin derrière le mouvement général des prix. On a mis très longtemps à venir à bout de la lenteur des décisions prises par la voie hiérarchique. Les tarifs avaient été jusqu'ici fixés par les corps municipaux eux-mêmes, donc par la municipalité et le Conseil municipal. Leurs décisions exigeaient toujours beaucoup trop de temps. Avant que le Conseil municipal d'une ville eût pris une décision, elle était souvent devenue insuffisante par suite d'un nouveau mouvement des prix. On dut donc confier la fixation des prix à une petite Commission capable de prendre des décisions rapides. Cela s'est fait en Prusse d'abord sans base légale. Maintenant, la loi prussienne pour la réglementation de diverses questions de taxes communales, en date du 8 août 1923, a créé cette base légale. D'après cette loi, les communes peuvent, par une loi locale, accorder le droit de prendre des décisions sur les changements de tarifs des taxes communales à un bureau administratif (commission) à désigner dans la loi en question. Elles peuvent, en outre, décider que les tarifs fixes varieront dans les mêmes proportions qu'un critérium déterminé, en rapport avec la nature de l'objet considéré. La fixation en chiffres des changements de tarifs qui suivront ces décisions peut également être opérée par un bureau déterminé.

Les bénéfices des usines municipales peuvent être compromis gravement par le fait que les compteurs ne peuvent être relevés ni les taxes perçues aussi rapidement que les prix montent. Par

suite, le paiement du gaz ou du courant électrique consommé reste bien en arrière sur le mouvement des prix, même si les tarifs lui ont été adaptés aussi rapidement que possible. On a fait les tentatives les plus diverses pour obvier à ces inconvénients. A Berlin, on a voulu introduire le paiement facultatif d'avance, d'après la consommation et les frais calculés sur un temps moyen. Mais cette tentative a échoué, parce que la poste, y compris les bureaux de chèques postaux et les caisses des usines, ne pouvaient liquider l'affluence énorme du public. A Francfort, à Stuttgart, et dans d'autres villes, on en est venu à délivrer des bons ou des timbres. Ceux-ci peuvent être achetés d'avance aux caisses de la ville et sont acceptés en paiement par l'employé, quand il relève le compteur. Ainsi, la ville reçoit pour la marchandise livrée le prix correspondant. On crée ainsi une certaine stabilité dans les exigences de la ville.

III. — Les diverses exploitations

Eau. — Gaz. — Electricité.

Les usines municipales de gaz et d'électricité ont eu, pendant la guerre et depuis, à lutter contre des difficultés extraordinaires. Leurs ouvriers qualifiés ont été pris par le service militaire. On dut les remplacer en dressant des ouvriers sans apprentissage préalable et des prisonniers de guerre. Plus difficile encore que la question des ouvriers est celle de l'approvisionnement en charbon. La production du charbon fut de plus en plus accaparée par les besoins de la guerre, et en particulier par les industries servant à la guerre, et les usines à gaz durent bien souvent se tirer d'affaire avec du mauvais charbon. Après la guerre, l'approvisionnement en charbon devint de plus en plus défectueux, la production baissa fortement, le charbon propre à la production du gaz ne parvint plus aux usines. Elles furent par suite réduites à un matériel peu approprié. De la lignite, du bois, même de la tourbe, furent employés comme matériaux de remplacement. Les revues techniques abondent en plaintes sur les conditions de la production, l'augmentation des frais et des prix de vente du gaz et de l'électricité qui en résulte. La pénurie de charbon a conduit à abaisser par des mesures de restriction la consommation, et avec elle la production des usines à gaz. Beaucoup de clients des usines à gaz se détournèrent de l'emploi du gaz et eurent de nouveau recours au poêle à charbon qui restait tout la journée à leur disposition, quand ils réussissaient à se procurer du combustible. Le travail immense de propagande accompli avant la guerre pour

pousser à l'emploi de combustible sous forme de gaz fut à peu près réduit à néant par cette évolution.

Outre le renchérissement du charbon, une action est aussi exercée par l'augmentation des frais, et avant tout par la façon dont se réglèrent les conditions de travail dans les usines municipales. Par les mesures de démobilisation, ces usines furent obligées de reprendre dans leur emploi les ouvriers rentrés de la guerre et d'employer un nombre d'ouvriers bien supérieur à leurs besoins. A cela vint s'ajouter, sous l'influence de la révolution, une baisse générale du travail d'environ moitié. Les contrats passés avec les ouvriers municipaux amenèrent de fortes augmentations des salaires et des améliorations dans les conditions de travail d'une influence très considérable sur les salaires, parmi lesquelles avant tout la réduction à huit heures de la durée de la journée de travail. Déjà, en 1919, l'Association allemande des Techniciens du Gaz et de l'Eau s'occupa dans son 61e congrès annuel des 25 et 26 septembre 1919 des conditions de travail et des moyens d'augmenter le rendement. Le rapporteur résuma ses conclusions dans les demandes suivantes :

1° Dans la conclusion des contrats locaux, il faut éviter que des ouvriers sans apprentissage et des ouvriers qualifiés ne reçoivent à peu près le même salaire. Il faut payer d'après le rendement et non pas rétribuer l'ouvrier convenable et laborieux comme l'ouvrier mauvais et paresseux ;

2° Il faut rejeter le salaire dit social qui rétribue non d'après le travail fourni, mais d'après les charges de famille. Il faut accorder les indemnités pour charges de famille sous une autre forme et non les joindre au salaire ;

3° Il faut introduire dans toutes les branches de l'exploitation où ils conviennent le salaire aux pièces, les primes, les primes de production supplémentaire ;

4° Il convient de tenter l'introduction des méthodes scientifiques d'exploitation, du système Taylor, système d'économisation des forces et du temps ;

5° Dans l'intérêt de l'affaire, il faut s'efforcer d'accorder la participation aux bénéfices sous une forme quelconque.

Telles sont les réclamations qui furent formulées non seulement pour les usines municipales, mais pour l'industrie en général, et provoquèrent une très vive discussion. Pour examiner la question de l'introduction du système Taylor dans les usines d'eau et du gaz, l'Association en question établit une Commission. Celle-ci fit appel à un ingénieur et le fit former à l'usine à gaz municipale de Königsberg, où de telles expériences du système Taylor avaient

été faites déjà depuis quelque temps. Les résultats des expériences faites là-bas devaient être ensuite introduits par l'ingénieur dans les autres usines à gaz.

Au sujet de la charge imposée aux frais de production du gaz par les salaires, on a écrit bien des choses dans les dernières années. Sans doute, à côté de l'augmentation du salaire de l'heure de travail, une partie des charges ont été amenées par la réduction du temps de travail de dix à huit heures partout où la journée de huit heures n'avait pas été introduite avant la guerre, et par la diminution considérable dans le rendement par heure et par ouvrier. Ainsi, dans une usine à gaz du centre de l'Allemagne, le salaire en octobre 1920 était de onze fois celui d'octobre 1914, les dépenses totales pour le paiement des ouvriers de seize fois le montant d'octobre 1914. Avec cela, la production du gaz en octobre 1920 était d'environ 22 % moindre que la moyenne des cinq années précédentes. Sans cette diminution de la production du gaz, les dépenses du chapitre des salaires auraient encore augmenté davantage. La part prise par les salaires dans les frais de production du gaz est pour le mètre cube de gaz au milieu de 1914, 0,387,25 ; en octobre 1920, 6.642,25 ; donc elle est de 17,1 fois plus forte qu'avant la guerre.

Les dépenses pour les traitements des fonctionnaires et le charbon ont augmenté dans les mêmes proportions, les premières de pas tout à fait sept fois, les secondes de dix fois. Schäffer, qui, dans un exposé sur les questions économiques de l'exploitation du gaz (*Gaz et Eau,* 1921, p. 181) a publié ces chiffres, les a, pour servir de conclusion à une polémique, complétés par des chiffres tirés d'autres usines. Dans l'une des plus grandes usines à gaz allemandes, sur le territoire du Grand-Berlin, le salaire par heure et ouvrier, de fin 1914 à 1920, est multiplié par 9,4, la part des salaires dans les frais de production par 11,9. La cause principale a été ici l'introduction de la journée de six heures, au lieu de celle de huit heures pratiquée auparavant. Les frais pour les traitements et le charbon se sont multipliés dans la même période par 9 et 11,5. Dans une usine à gaz d'importance moyenne, le salaire a été multiplié par 12,4, la part des salaires dans les frais par 26,8 ; mais une partie de cette augmentation est due ici à la forte diminution de la production du gaz et à l'impossibilité de renvoyer les ouvriers maintenant en surnombre. Dans une usine à gaz de Westphalie, pour laquelle la production comprenait en 1920 environ 2 millions 25 m³ par an contre 2 millions en 1914, les salaires ont été multipliés par 13, la part des salaires dans les frais par 19 ; dans une usine à gaz de Thuringe, en face d'une

augmentation des salaires de 11,4, on a une augmentation de la part des salaires dans les frais de 14,9 et une diminution d'environ 10 % dans la production. Des chiffres analogues sont donnés par les autres usines à gaz dans les différentes parties du territoire. L'augmentation des frais de production du gaz doit donc sans aucun doute être attribuée pour une bonne part à l'augmentation des salaires.

Une comparaison entre les conditions de travail en automne 1913 et 1919 dans les usines de Berlin a été faite dans un article du *Journal pour l'éclairage au gaz et l'alimentation en eau* en date du 21 février 1920. Nous lui empruntons les chiffres suivants : le nombre des ouvriers des fours a augmenté pour la ville de Berlin de 671 à 1276, pour la Société d'exploitation du Gaz de 256 à 442, à Charlottenburg de 186 à 368, à Nuremberg de 355 à 591. Avec cela, le travail en soi n'est pas devenu plus difficile. Dans certains cas, par exemple avec les fours verticaux, le charbon de mauvaise qualité peut rendre l'exploitation difficile ; mais, d'autre part, de très grandes améliorations ont été obtenues. La durée des cornues a été fortement prolongée, le nettoyage pénible des rallonges des tuyaux élévateurs a complètement disparu. Cependant, les ouvriers des fours ont obtenu même la journée de six heures et ne fournissent aucunement pendant ce temps le même rendement que pendant l'ancienne journée de huit heures. L'augmentation du nombre des ouvriers est tout à fait arbitraire. Avec les fours Coze, l'augmentation comporte tantôt 25 %, tantôt 60, 66, 68, 74 et 97,8 % ; à Berlin, elle oscille entre 2 et 80 %. Avec les fours horizontaux entre 33,33, 87,5 100 et 134 %, avec les fours verticaux entre 14, 100 et 153 %.

Pour mieux rétribuer le travail plus difficile et plus important pour l'exploitation et mieux assurer son exécution, les concepts « travail plus difficile » et « responsabilité plus élevée » ont été introduits dans les contrats. Pour un tel travail, on a payé alors des salaires plus élevés. Aussitôt, les ouvriers des fours élevèrent des prétentions à ce salaire. Le nombre des ouvriers inutiles impose naturellement aux usines des charges extraordinaires. 4000 ouvriers du gaz inutiles ont coûté au Grand-Berlin, en 1920, 40 millions de marks, à compter d'après l'état de février de cette année, et ils chargent la consommation du gaz de frais énormes. Une compensation ne peut être introduite que par l'amélioration de la technique, mais les dépenses faites pour cette amélioration, qui ne peuvent être considérées comme productrices d'une augmentation dans la consommation, doivent être couvertes par des virements et imposent une nouvelle charge à la population con-

sommatrice de gaz. Les prétendues mesures de faveur sociales ont aussi une forte influence sur les frais de production des usines. Ainsi, par exemple, le tarif de Berlin prévoit que chaque heure supplémentaire accomplie en plus de la journée de travail normale sera compensée par un repos correspondant au cours de la semaine. C'est là une stipulation tout simplement monstrueuse si l'on se représente combien la production et la consommation de gaz peuvent varier de jour en jour. Le salaire aux pièces est interdit. De plus, les ouvriers ont droit à des congés d'après les mêmes clauses que les fonctionnaires et les employés. Celles-ci sont très libérales. Elles comportent pour les fonctionnaires de vingt à trente ans trois semaines de congé ; pour ceux de trente à quarante ans quatre semaines, etc. Les dépenses pour ces congés sont évaluées dans l'article en question à sept millions par an. L'amélioration des conditions de salaire des retraités nécessite également des dépenses importantes. La retraite comporte après cinq ans de services 20 %, après dix ans 40 %, après quinze ans 90 % du salaire ; le droit à la retraite intervient après trente ans de services sur la demande de l'employé, sans consentement particulier de l'administration de l'entreprise. Ainsi, si un ouvrier entre à vingt ans au service de l'usine à gaz municipale, il pourra se retirer à cinquante ans avec une retraite presque égale à son salaire. Ici, il y a sans aucun doute de grosses exagérations dans les mesures prises en faveur des ouvriers municipaux, et elles peuvent être d'autant plus funestes qu'elles sont prises dans une industrie appauvrie. L'industrie privée est naturellement loin d'accorder de telles faveurs. Mais, dans les exploitations municipales, des ouvriers ont su, par le détour des Conseils municipaux, obtenir leurs revendications. Quand les adversaires de la régie municipale ont, depuis toujours, fait remarquer les dangers qui résultent, dans les exploitations municipales, de l'embauchage de grandes masses d'ouvriers, dangers qui peuvent aboutir à une exploitation de la population par les ouvriers municipaux, ils ont eu sans aucun doute raison dans leurs affirmations pour les années qui ont suivi la révolution. En fait, des prétentions se sont fait valoir qui dépassent de beaucoup ce que des ouvriers qualifiés reçoivent dans d'autres exploitations. Notamment, les exploitations de la ville de Berlin, où les socialistes indépendants eurent au Conseil municipal, dans les premières années après la guerre, l'influence prépondérante, ne sont jamais arrivées à établir le calme, malgré le contrat des salaires. Les augmentations de salaires que nécessitait la dévalorisation de l'argent furent exigées par les organisations ouvrières sans considération pour la situation financière de la

ville. Des arbitrages destinés à aplanir les querelles de salaires furent rejetés par les ouvriers. Par exemple, sans entrer dans la voie des négociations. les ouvriers des usines municipales d'électricité cessèrent le travail le 6 novembre 1920. Ils refusèrent même d'accomplir les travaux urgents et sabotèrent l'intervention de l'action de secours technique *(Technische Nothilfe)*. Le grave dommage subi par la vie économique obligea même le gouvernement central, après avoir attendu quelques jours, à prendre l'ordonnance très importante de novembre 1920. Elle posait le principe que, dans les exploitations destinées à alimenter la population en eau, gaz et électricité, la cessation du travail (grève) n'est autorisée que lorsque la Commission d'arbitrage compétente a porté son jugement et qu'un certain nombre de jours se sont écoulés depuis la publication de ce jugement. Sont menacés de peines d'amende et de prison ceux qui poussent à une cessation de travail qui rend impossible la continuation normale de l'exploitation ou l'utilisation des machines, etc. Le ministre de l'Intérieur du Reich reçoit le droit d'organiser et d'assurer les travaux urgents. Des grèves analogues qui se sont produites dans un grand nombre de grosses villes, rendant impossible l'approvisionnement en eau, gaz et électricité, n'ont même pas permis de fournir les hôpitaux et les institutions analogues d'intérêt commun, et ont soulevé une profonde indignation non seulement dans les milieux bourgeois, mais aussi dans de très nombreux milieux ouvriers, nuisant gravement à la cause des ouvriers. Le secours technique a dû intervenir dans un nombre toujours croissant de cas, pour assurer au moins la vie primitive de la société.

Ainsi, dans la première année d'exploitation du secours technique, de septembre 1919 à septembre 1920, il n'a pas maintenu l'exploitation dans moins de cinquante-huit usines d'électricité et cinquante-quatre usines à gaz. Pour juger de l'orientation politique des ouvriers occupés dans les usines de gaz et d'élctricité, il est caractéristique de constater qu'ils ont cherché à faire valoir leurs exigences envers les villes et les autres communes sans s'arrêter à aucune considération et qu'ils n'ont pas hésité à arrêter toute la vie économique des villes. Or, quand les villes en détresse faisaient appel au secours technique, elles étaient attaquées et injuriées au Conseil municipal par les radicaux, les indépendants et les communistes, de la façon la plus violente. C'est très lentement que les choses ont pu s'améliorer. Mais la compréhension du fait que les augmentations de salaires ne peuvent être accordées par les usines municipales que dans la mesure où elles peuvent les rattraper par l'exploitation s'est fort peu répandue dans

la tête des ouvriers. La majorité voit, selon la pensée syndicaliste, dans les exploitations municipales, une entreprise qui est là d'abord pour eux, non pour la communauté ! Si l'usine ne peut plus fournir les salaires, ils pensent qu'ils doivent alors être supportés par la communauté. Le fait que la généralisation d'un tel état de choses signifie la ruine de la vie économique et la décadence du peuple ne veut pas entrer dans ces têtes influencées par une agitation souvent peu scrupuleuse.

Le mouvement gréviste, dans les usines à gaz de Berlin au début de 1922, en donne une preuve manifeste. Dans les usines à gaz municipales de Berlin en 1913, 2800 ouvriers étaient employés; au début de 1922, 5050, soit 80 % en plus. Ce besoin supplémentaire de personnel a été provoqué par la réduction de la journée de travail de neuf à huit heures, à six heures pour les ouvriers de l'exploitation, par le chiffre plus élevé des malades, la prolongation des congés et la diminution générale du rendement des ouvriers. La réduction de la journée de travail a demandé 600 ouvriers, soit 21 % de plus qu'en 1913 ; le chiffre plus élevé des malades, monté de 3 % en 1913 à 11,3 %, et la prolongation des congés, 900 ouvriers, soit 32 %. Le personnel supplémentaire nécessité par la baisse du rendement, 700 ouvriers, soit 27 %. Comme la ville ne peut à la longue supporter ces exigences, elle demande une modification des contrats sur les points suivants : introduction de la journée de huit heures pour tous les ouvriers, donc aussi pour ceux des fours, suppression du congé de deux heures accordé la veille des grandes fêtes, suppression de l'indemnité pour le travail de nuit et du dimanche conforme au règlement de service et enfin réduction des congés à environ deux tiers de leur durée. L'administration comptait en tirer une économie d'environ 13,7 millions, c'est-à-dire 50 % de plus que les bénéfices de 1920. Les négociations avec les ouvriers, au sujet de ces modifications de contrat, ne conduisirent à aucun résultat, non plus que l'établissement par le ministre du Travail du Reich d'une Commission arbitrale particulière, destinée à empêcher les ouvriers de faire grève. La grève commença le 5 février en même temps dans les usines d'eau, de gaz et d'électricité. Elle avait été provoquée par les délégués des ouvriers organisés, et d'une façon tout à fait irréfléchie. On n'avait pas même fait voter les ouvriers sur leur opinion au sujet de la sentence de la commission arbitrale. Par suite du manque d'égards avec lequel elle fut mise en scène. cette grève eut, dès le début, contre elle, toute la population de Berlin, indignée. Comme non seulement la ville de Berlin exigeait la reprise du travail dans un délai déterminé sous peine de

renvoi, mais encore comme les syndicats, dans une proclamation, invitèrent les ouvriers à reprendre immédiatement le travail, et que, chez les ouvriers municipaux eux-mêmes, on n'avait plus très envie de continuer la grève, elle s'arrêta en quelques jours. Elle eut comme première suite une réduction des droits acquis par les ouvriers municipaux dans le domaine d'action des conseils d'exploitation. Les négociations au sujet d'un nouveau tarif furent ensuite continuées.

Les grandes difficultés financières dans la constitution des stocks nécessaires pour continuer les exploitations municipales ont conduit à prendre des mesures de secours. Ainsi beaucoup de villes ont eu recours à ce moyen d'exiger des avances de la part des consommateurs. Ces avances furent mesurées d'après la consommation annuelle ou la grosseur des compteurs. Ainsi l'avance se montait à Königsberg, depuis octobre 1922, à 500 marks pour les plus petits compteurs à gaz, à 5000 marks pour la catégorie supérieure, pour les compteurs d'électricité respectivement à 500 et 1000 marks. Dans d'autres villes, l'avance perçue se monte à la consommation d'un mois ou de quinze jours, ou à une somme fixe représentant l'unité de prix de la marchandise, par exemple à Giessen à six marks par centimètre cube de gaz. Souvent, les petits consommateurs sont dispensés du versement de cette avance, qui n'est imposée qu'aux gros consommateurs. Les recettes provenant de ces avances doivent être employées à la constitution de stocks de charbon. On croit, par cette constitution de stocks, pouvoir maintenir des prix peu élevés pour le gaz, en ne couvrant quand les prix montent que la consommation courante absolument nécessaire. On a renoncé à payer des intérêts pour ces avances, parce que les intérêts auraient du être compris dans le prix du gaz et que leur décompte et l'établissement des notes auraient occasionné des dépenses disproportionnées. Ici encore, c'est la dévalorisation constante de l'argent qui s'accomplit par bonds qui rend l'exploitation très difficile et nécessite des mesures d'exception, qui causent à leur tour de nouveaux frais et un nouveau renchérissement de la production. Le relèvement de nombreux compteurs d'eau, de gaz et d'électricité et le calcul des sommes à payer par les consommateurs exigent toujours un certain temps, puisqu'on ne peut pourtant pas augmenter indéfiniment le personnel chargé de cette tâche, qui revient au plus tous les mois. Or, pendant ce temps, l'expérience montre qu'une nouvelle dépréciation de l'argent peut intervenir, assez forte pour enlever presque toute valeur aux sommes payées.

Quand, par exemple dans les dernières semaines, le mark perd

d'un jour à l'autre 100 % de sa valeur, toute exploitation ordonnée cesse ; elle n'est possible que si on se dégage du compte en marks-papiers, qui ne sont plus une unité de mesure, mais les villes ne s'y sont pas, pour une partie d'entre elles, décidées encore, ou, si elles s'y sont décidées, c'est en tout cas beaucoup trop tard.

Le décompte des parts de bénéfices payées aux chefs d'exploitation des usines municipales d'eau, de gaz et d'électricité, soulève des problèmes particuliers, contrairement à ce qui se passe dans l'industrie privée. Comme le montant du bénéfice dépend du prix fixé pour le produit principal, eau, gaz ou électricité, et qu'une ville ou une commune a, dans certaines limites, une liberté complète pour cette fixation, et que tout pousse à fixer des prix de vente bas, il y aurait là une certaine antinomie avec le système des parts de bénéfices. C'est pourquoi, à Wurzbourg, on a cherché une autre base pour le calcul des parts, et on veut intéresser les chefs de travaux aux bénéfices de cette manière : ils reçoivent une part de bénéfices sur les économies faites sur les frais nets d'exploitation comparés à un certain taux normal des frais d'exploitation fixé par usine. Pour l'ensemble des usines, ce sont les dépenses en charbon qui ont l'influence décisive : on a pris ces dépenses comme taux normal des frais : on a obtenu ainsi un tant pour cent normal du total des frais d'exploitation comparé aux dépenses de charbon dans les dix dernières années : il est pour le gaz de 110, pour l'électricité de 250 %. Les frais d'exploitation autorisés comprennent donc 110 % des dépenses annuelles de charbon dans un cas et 250 % dans l'autre. Dans la mesure où les frais d'exploitation réels pour le gaz et l'électricité restent derrière ces chiffres, le chef de l'exploitation reçoit une certaine partie de la différence entre les deux chiffres. Cette proposition suppose à vrai dire des conditions économiques normales, qui, pour l'instant, n'existent pas en Allemagne. Les mouvements des salaires, des prix de produits auxiliaires, etc., sont indépendants de l'influence que peuvent exercer les chefs d'usines ; par exemple les produits auxiliaires sont cédés à des associations économiques particulières fondées par les usines à gaz, et qui ont entrepris la vente indépendante du coke et de la tourbe, et même leur transformation en sous-produits.

La participation des ouvriers aux bénéfices n'a joué aucun rôle dans l'industrie allemande du gaz, alors que dans l'industrie anglaise, notamment dans les établissements privés de Londres, elle a été appliquée depuis bien des années sur une assez large échelle. Maintenant encore, fort peu d'usines à gaz ont introduit

une telle participation aux bénéfices. Parmi elles, citons en exemple la Société du Gaz de Francfort, société par actions dont les actions sont pour la plupart entre les mains de la ville de Francfort. Les principes de cette participation aux bénéfices sont les suivants :

A la fin de l'année commerciale, le conseil de surveillance destine une grosse somme à être distribuée aux ouvriers comme participation aux bénéfices. Le conseil d'exploitation, de son côté, a institué une petite commission de la participation aux bénéfices, qui, en liaison avec l'administration, convient d'une façon définitive du taux de la répartition et de ses modalités. La répartition de la somme a lieu d'après un coefficient attribué à chaque ouvrier. Le partage par parts égales à tous les ouvriers, qui avait été demandé par les ouvriers, n'a pas obtenu le consentement de l'administration. Celle-ci a, bien plutôt, lié l'introduction de la participation aux bénéfices à cette condition que l'on tiendrait compte dans la répartition de la somme du rendement de chacun. Chaque ouvrier reçoit donc un certain coefficient d'après la valeur attribuée au groupe auquel il appartient. De plus, il peut être accordé à chaque ouvrier un coefficient supplémentaire personnel pour son application particulière, sa conscience, ses qualités spéciales, son expérience particulière, les propositions d'amélioration pour sa section, les propositions particulières pour l'exploitation générale, son travail ininterrompu pendant l'année. La somme à répartir est divisée par le total des coefficients de tous les ouvriers, et le chiffre de base multiplié par le coefficient d'un ouvrier donne sa part dans les bénéfices. De cette part, 10 % ne sont pas payés en nature, mais transformés en bons de participation qui restent dans l'affaire et portent intérêts à au moins 4 %. En outre, on distribue un superdividende. Tous les ans a lieu un tirage des bons de participation. Il y a dix lots, avec des primes particulières. Les résultats de cette participation aux bénéfices sont considérés comme bons par l'administration. L'intérêt pris par les ouvriers à l'exploitation a augmenté à vue d'œil et les a amenés à faire toutes sortes de propositions d'améliorations. Quoique le Syndicat des ouvriers de l'Etat et des communes, qui est l'organisation de ces ouvriers, se soit prononcé contre cette participation, de même que la Conférence des ouvriers d'Eau, Gaz et Electricité à Cassel en 1920, les ouvriers de la société s'en tiennent au système de la participation aux bénéfices.

2. *Tramways.*

Les tramways font partie des exploitations municipales les plus gravement atteintes par la misère des temps. Le nombre des entreprises de tramways qui ont complètement arrêté l'exploitation est élevé (1). Dans une plus vaste mesure, l'exploitation a été grandement diminuée par la suppression de lignes sans rendement, la réduction du nombre des trains, la suppression de stations, etc. Ce procédé ne comprend pas seulement des villes de petite ou de moyenne importance, où l'établissement d'un tramway représentait, même avant la guerre, un certain luxe, mais aussi des grandes villes, entre autres Berlin et Breslau. Or, dans les grandes villes, le tramway n'est pas un luxe, mais une amère nécessité vitale. Ce que cela signifie, quand dans une ville de 1 million ou de 500.000 habitants il ne circule aucun tramway pendant des jours, ou même des semaines, les habitants de ces villes en ont fait à leurs dépens l'expérience répétée dans les années qui ont suivi la guerre. La stupidité des grèves, souvent issues de motifs purement politiques, souvent aussi de raisons économiques, aurait dû apparaître assez clairement à la classe ouvrière s'il y avait en général pour une classe sociale une possibilité de tirer des expériences pratiques de la vie un enseignement pour l'avenir. Sur les raisons qui ont amené une si grave catastrophe dans les tramways, les partis ne s'entendent naturellement pas, ayant intérêt à attribuer la faute plus ou moins à certains événements ou à certains phénomènes. Les entrepreneurs rendent la journée de huit heures responsable de la catastrophe, les ouvriers, les entrepreneurs et leur politique de prix impitoyable, dictée par les cartels. Une enquête objective démontre que les deux partis ont raison, et qu'en outre d'autres causes d'une importance extraordinaire entrent en jeu.

Partons d'abord des dépenses. Pour les tramways électriques,

(1) D'après les communications du Congrès des villes allemandes en mai 1923, l'exploitation des tramways municipaux a été complètement arrêtée dans 11 villes : il faut y ajouter 2 entreprises de cercles et 22 entreprises de tramways non exploitées par les villes, entre autres dans d'aussi grandes villes qu'Altona, Wurzbourg, Plauen-sur-V., Heilbronn, etc. Les réductions de l'exploitation ont eu lieu, en ce qui concerne les entreprises municipales, dans 11 villes, entre autres Berlin, Nuremberg, Stuttgart, et dans 28 entreprises non exploitées par les villes, entre autres Bochum, Hagen, Magdebourg, Stettin, Kassel, Dusseldorf, Essen, Erfurt. Par exemple, à Berlin, on a arrêté l'exploitation en septembre 1923, lorsque le déficit quotidien atteignit 90 milliards. L'interruption du trafic n'a pas duré longtemps. Il a été repris après quelques semaines, à vrai dire dans une mesure fortement réduite.

elles sont essentiellement faites du payement des salaires et traitements, des frais d'achat du courant, des matériaux, du charbon, de la graisse. Avant la guerre, environ 54 % du total des frais représentaient les dépenses pour le personnel, 46 % les dépenses pour le matériel.

Pour nous faire une idée de l'augmentation des dépenses, désignons les dépenses pour les salaires et les traitements, le courant et le fer, en 1914, par le chiffre 1. Les dépenses comportaient d'après cela, en 1922, 44 pour les salaires et les traitements, 25,5 pour le courant, 105 pour le fer ; en juillet respectivement 68, 42.9, 123 ; en octobre 1922, 221, 177.5, 825 ; en janvier 1923, 1.120, 1.333, 4.335. Au milieu de mars 1923, 2.650, 4.318, 11.155. (Cf. Helin : « Situation économique des tramways allemands », dans la *Revue d'Economie Communautaire,* 13e année, p. 374.) Ce sont donc les prix du fer qui ont le plus augmenté, presque cinq fois plus que les salaires et traitements. Il en résulte naturellement une autre répartition des dépenses qu'avant la guerre. Comparons maintenant les prix du transport et leur mouvement. L'index moyen des dépenses d'exploitation et du mouvement des tarifs des tramways comportait, en multipliant les chiffres de 1911 :

	FRAIS D'EXPLOITATION	MOUVEMENT DES TARIFS
	—	—
Avril 1922	62	25
Juillet 1922	85,7	35
Octobre 1922	415	200
Janvier 1923	2.230	1000
Mars 1923	6.060	3000

La comparaison montre que les prix de transport restent loin derrière les frais d'exploitation, malgré une adaptation, à vrai dire très lente, à ces frais d'exploitation. Depuis ce temps-là, les prix ont naturellement encore augmenté, par suite de la dépréciation de l'argent, mais en aucune façon en proportion des dépenses. D'après un exposé dans les communications du *Congrès des Villes allemandes* (10e année, n° 10, p. 150), les billets les moins chers pour adultes, sans déduction, ne coûtaient que dans quatre villes sur cinquante moins de quatre mille fois le prix du 1er juillet 1914. Dans la plupart des cas, c'était cinq mille, six mille et jusqu'à huit mille fois. Le fait pour un tramway d'être municipal ou privé n'introduit ici aucune différence.

Les tramways municipaux et privés maintiennent leurs tarifs au même niveau.

Ces chiffres nous montrent deux choses : d'abord une disproportion entre les dépenses pour le personnel et les dépenses pour les

matériaux ; avant la guerre, un rapport de 54 à 46 ; après la guerre de 104, et deuxièmement une disproportion non moins frappante entre les prix des transports et les dépenses d'exploitation. On se demande alors si cette disproportion ne peut être supprimée ou compensée par des mesures quelconques. On a examiné : 1° La diminution des frais de l'exploitation en rendant cette exploitation plus rationnelle et plus intense ; 2° la diminution du chapitre des salaires ; sur la diminution du prix du courant ou des matériaux, l'administration des tramways a fort peu d'influence ; même l'achat en commun de matériaux de construction n'amènerait qu'une amélioration proportionnellement très faible; la réduction du chapitre des salaires peut être obtenue en diminuant les salaires ou en obtenant du personnel un rendement plus élevé; 3° l'augmentation des prix du transport. Rationalisation et intensification de l'exploitation sont deux formules commodes chaque fois qu'il s'agit de proposer des améliorations. En tous cas, c'est un procédé dont l'exécution ne peut avoir lieu du jour au lendemain. On ne peut commander aux progrès de la technique, si tenté qu'on soit de l'admettre après ce qui s'est passé pendant la guerre. Des moyens plus simples sont l'introduction du système de l'employé unique, la formation plus soignée du personnel roulant, l'introduction de méthodes plus simples et moins coûteuses dans la construction des voitures, l'établissement des lignes du courant, la pose et l'entretien des voies. Ces méthodes ont été sans aucun doute appliquées dans une assez large mesure. On peut accorder à ces moyens autant d'importance que l'on voudra dans l'établissement du bilan de l'entreprise, ils ne peuvent compenser d'aussi gros déficits. Nous sommes insuffisamment renseignés sur les conditions de travail. Il manque une enquête détaillée sur les effets de la journée de huit heures dans chaque entreprise.

Que ces effets soient importants, cela ressort déjà du seul fait qu'avant la guerre le chapitre des salaires ne comportait pas moins de 54 % des dépenses, alors qu'en ce temps-là la journée de travail était en moyenne de dix heures, et que la diminution des heures de travail ne peut pas être, pour le service des transports comme pour une usine, compensée par un travail plus intense (à Cologne, les dépenses pour le personnel étaient en 1912 de 58 % des dépenses totales, en 1917 de 65 %, en 1920 de 78 %) ; — sans doute, le retour à une journée de travail plus longue aurait une grande influence sur les dépenses (1).

(1) Il s'agit avant tout de savoir dans quelle mesure on doit compter

Où en est l'élévation des tarifs ? Déjà, les augmentations que nous avons décrites plus haut ont eu pour résultat que le nombre des usagers a considérablement baissé. Cela prouve que les revenus de parties considérables de la population n'ont pas augmenté dans la même mesure que les prix des transports et que par suite elles se sont vues obligées de réduire l'usage du tramway. La puissance d'achat de la population, si on excepte une toute petite couche, est en baisse continuelle. Pour cette partie appauvrie de la population, tous les trajets qui ne sont pas absolument indispensables sont supprimés. Et c'est justement cette catégorie d'usagers qui se servait du tramway pour de petits trajets et formait par suite une clientèle économiquement très intéressante pour l'entreprise. Avec leur disparition coïncide une augmentation relative du nombre des usagers pour les trajets longs. Une augmentation des tarifs aurait pour seul résultat d'amener une émigration relativement plus grande des usagers. C'est là qu'est la raison décisive du rendement insuffisant des tramways ; qu'ils soient en régie municipale ou privée, ce facteur : l'abaissement à la moitié ou aux deux tiers de la puissance d'achat des grandes masses, a plus de poids que tous les autres facteurs. Tant qu'il n'y aura là aucun changement, tous les petits moyens ne pourront amener au mieux qu'une diminution du déficit. Sur leur portée, on peut à peine donner une opinion. Quand, par exemple, dans la ville de Bonn, en 1921, 1,62 millions de kilomètres-wagons ont transporté 9,9 millions de personnes, tandis qu'en 1919 1,7 millions de kilomètres-wagons avaient transporté 15,7 millions de personnes, ces chiffres nous donnent déjà une idée de l'insuffisance du rendement par suite de la diminution du nombre des usagers.

Les résultats de l'exploitation des tramways de Cologne, où les conditions, par comparaison avec d'autres villes allemandes, étaient très favorables, montrent la même évolution. Le nombre de kilomètres-wagons fournis qui, en 1913, avait atteint le maximum avec 28 millions, s'est maintenu dans les années de guerre 1914-1918 à 23,24 millions, est monté en 1919 à 28,74 millions et s'est maintenu en 1920 et 1921 très peu au-dessous de ce chiffre. De ces chif-

---

comme travail effectif le temps de présence. A Berlin, et aussi dans d'autres villes, on le fait. Et par là, le temps de travail effectif est fortement réduit, et une augmentation considérable de personnel devient nécessaire, puisque le temps de travail de chacun ne coïncide pas avec le temps de course des voitures. C'est pourquoi, au moment de la réorganisation du service des tramways à Berlin, on a imposé comme condition que le temps de présence ne serait pas compté comme travail effectif.

La journée de travail du personnel s'en trouve augmentée en moyenne d'une heure et demie.

fres et de leur mouvement, les chiffres des personnes transportées diffèrent beaucoup, notamment dans les dernières années: ont été transportées en 1913, 124,1 millions de personnes. Dans la première année de la guerre, ce chiffre a baissé de 4,9 %, pour remonter dans les années suivantes jusqu'en 1919 à 225,8 millions. Dans ce dernier chiffre, il faut, à vrai dire, comprendre 15 millions de soldats des troupes d'occupation transportés gratuitement. Cette année-là est le sommet de la courbe. Pour le dernier exercice terminé (1922), le nombre des personnes transportées est de 122,9 millions, donc au-dessous du nombre de 1913. Cette diminution a également continué en 1923. Dans le premier trimestre, le nombre des personnes transportées est passé à 7,2 millions en mars, contre 8,7 en janvier. Or, dans le même temps, la population de Cologne avait fortement augmenté. Elle est montée de 544.400 en 1913 à 670.600 en 1920. Il est vrai qu'il faut attribuer 81.700 habitants à la réunion à Cologne de communes voisines, indépendantes en 1914. Et ces commune se servaient déjà auparavant du tramway de Cologne. En tenant compte de cette circonstance, l'augmentation comprend encore environ 50.000 habitants. Admettons que l'utilisation du tramway a lieu proportionnellement aux revenus de la population.

A une puissance d'achat réduite à la moitié ou aux deux tiers correspondrait une diminution égale de l'utilisation du tramway. Mais le nombre des usagers montre que cette diminution s'accomplit plus rapidement. Cela ressort déjà du fait que les prix des transports sont restés loin derrière la dépréciation de l'argent et que cependant cette forte diminution du nombre des usagers s'est produite. Une nouvelle augmentation des prix, une nouvelle adaptation à la dépréciation de l'argent aurait donc pour premier résultat une nouvelle émigration des usagers, la puissance d'achat de la population restant le même. Comme la dépréciation de l'argent s'est accomplie de plus en plus rapidement et que par suite des augmentations de salaires et de traitements ont suivi à intervalles toujours plus rapprochés, et que les prix des transports ont dû être augmentés de plus en plus vite, on a souvent exprimé l'opinion, dans les délibérations du Conseil municipal et dans la presse, qu'à la longue l'augmentation des dépenses ne pourrait plus être compensée par l'augmentation du prix des transports, mais qu'on devrait avoir recours à d'autres mesures. On n'a pas vu alors ce fait économique essentiel. Quand la puissance d'achat de l'argent diminue par suite de l'augmentation de la circulation des billets, tous les prix des marchandises doivent être adaptés à cette évolution. Cela est vrai aussi des tramways. On doit, en liaison aussi

étroite que possible avec la dépréciation de l'argent, augmenter à temps les prix des transports qui représentent les recettes des tramways. Cette augmentation a fréquemment comme résultat une émigration du public. Le trafic doit alors être adapté à cette émigration par la diminution du nombre des voitures. Cela mène à réduire le personnel, devenu trop nombreux par suite de la réduction du trafic. Ce sont des nécessités économiques inéluctables. Comme le public et le personnel ne s'y sont pas suffisamment résignés et n'ont pas assez vu les rapports économiques entre les choses, on a cru qu'en introduisant d'autres systèmes de tarification, on remédierait à la situation. Ainsi, dans les villes où le tarif était unitaire, on recommande le tarif par lignes, et dans d'autres villes où le tarif par lignes était en vigueur, le tarif unitaire.

A Berlin, par exemple, les conseillers municipaux ont une fois repoussé l'augmentation du prix des transports et posé comme condition à leur consentement l'introduction d'un tarif par lignes. Les propositions des Conseils municipaux qui, comme à Berlin, ont très souvent conduit à des décisions, ont été l'occasion d'enquêtes détaillées sur les tarifs, unitaires ou par lignes. Grese, chargé de cette mission par l'Association du Grand-Berlin, rédigea un vaste rapport qui fut publié par *la Technique des transports,* cahier 15 du 15 mai 1920. Le résultat était que, pour des raisons économiques et techniques de l'exploitation, il fallait s'en tenir au tarif unitaire. Après un examen répété de la question, la municipalité de Berlin et le Conseil municipal de Leipzig en sont venus à la même conception. Les conditions sont telles que, dans les grandes villes comme Dresde, Cologne, Breslau, Chemnitz, Stettin entre autres, le tarif unitaire a été partout maintenu. Dresde avait eu primitivement le tarif unitaire, puis était passée ensuite au tarif par lignes, qui avait duré sept ans, et elle est revenue depuis plusieurs années au tarif unitaire. Les villes qui ont le tarif par lignes en sont venues à réduire considérablement le nombre des lignes pour simplifier le tarif. Le chemin de fer souterrain de Berlin a réduit les cinq zones primitives à trois en 1919 et à deux en 1920. Le chemin de fer de ceinture est passé de trois zones en 1921 au tarif unitaire et a fait l'expérience la plus favorable.

Sans doute, le tarif par distances, avec lequel la fourniture et le payement se correspondent, apparaît au premier coup d'œil comme le plus équitable. Mais il ne répond pas du tout à des exigences importantes, par exemple à celles de la politique de lotissement. Avec le déficit énorme des tramways, il ne peut pas être question des principes de la justice, mais seulement du moyen de se procurer des recettes plus élevées. Or, il n'est pas douteux

que le tarif par lignes est incapable de procurer des recettes plus élevées que le tarif unitaire; comme l'enseigne l'expérience dans l'échelonnement des tarifs, le prix de transport moyen est à peine supérieur au prix minimum. Les prix de l'échelon supérieur doivent au contraire être nettement supérieurs au prix moyen. Les longs trajets d'un prix élevé sont peu utilisés.

A cela vient s'ajouter que le tarif par lignes, comme le tarif par zones, amène de grandes complications pour le personnel; par exemple, quand les voitures sont complètes, il est difficile de déterminer avec certitude l'endroit où le voyageur est monté, et les tromperies des voyageurs deviennent alors faciles. Les discussions sur le point où est monté le voyageur, son trajet, les prix, retardent forcément la distribution des billets et conduisent à des diminutions de recettes considérables. Enfin le décompte des différents billets augmente beaucoup les dépenses de papier et d'impression à la charge de l'Administration. A cela vient encore s'ajouter l'augmentation indispensable du personnel de surveillance. Il faut, de plus, attendre du tarif par lignes une diminution du trafic total. Les voyageurs qui utilisent les tramways sur de longs trajets essaieront de passer à d'autres moyens de transport, par exemple à Berlin au chemin de fer aérien et aux lignes de banlieue. Par contre, le tarif unitaire a le grand avantage de la simplicité et de la clarté. Il encourage l'utilisation égale des lignes, contrairement au tarif par lignes, qui en surcharge quelques-unes. Enfin, il profite justement à la partie de la population qui, pour des raisons professionnelles, par exemple pour se rendre à son travail, utilise le tramway, et il charge les voyageurs à petits trajets, plus capables de payer. Le tarif unitaire facilite les comptes et le reste du travail administratif, et épargne par là des dépenses. La décentralisation des habitations est très encouragée par le tarif unitaire. C'est ainsi que, dans toutes les villes à tarif unitaire, on en est venu à décider de s'en tenir à ce tarif.

IV. — Banques communales

Caisses d'épargne et centrales de virements

L'époque qui va de 1914, de la déclaration de guerre, à nos jours est pour les caisses d'épargne allemandes extraordinairement agitée et riche en nouvelles institutions. Avec la déclaration de guerre commença l'assaut donné par les épargnants à leurs dépôts dans les caisses d'épargne. Mais il finit bientôt, et une grande partie des sommes retirées retourna aux caisses d'épargne.

Au sujet de l'évolution des caisses d'épargne prussiennes dans

les deux premières années qui ont suivi la guerre (1919 et 1920), il existe maintenant un exposé du Dr W. Reinsberg : « Les Caisses d'épargne prussiennes dans les années d'après-guerre 1919 et 1920 (*Revue du Bureau de statistique prussien,* 1922, pp. 341 à 431). Nous empruntons à ce travail pénétrant et très intéressant les importantes données suivantes, pour nous faire une idée du mouvement des caisses d'épargne prussiennes. L'augmentation des dépôts, si caractéristique pendant les dernières années de la guerre, s'est poursuivie également pendant les deux années en question. Ces dépôts comportaient fin 1919, en chiffres ronds, 24,7 milliards de marks, et fin 1920 29,6 milliards, donc une augmentation de 4,8 milliards ou de 19,4 %. Mais cette augmentation des dépôts est une augmentation en marks-papier, c'est-à-dire nominale et non réelle. Si nous mesurons ces chiffres d'après leur puissance d'achat sur le marché national et étranger, leur valeur a considérablement diminué. Nous prenons pour base dans le calcul de la valeur extérieure le dollar, pour la valeur intérieure les index calculés sur la base du prix des denrées nécessaires à la vie ; et nous trouvons pour la valeur extérieure 1919, 1 mark = 0,085 ; 1920, 1 mark = 0,057 ; et pour la valeur intérieure en 1919, 1 mark = 0,15, et en 1920, 1 mark = 0,09. La valeur extérieure des dépôts fin 1920 comportait 1.674 millions de marks contre 2.162 en 1919, la valeur intérieure 2.260 contre 3.712. Pour apprécier judicieusement la valeur de ces dépôts, comparons avec les années précédentes. Nous devons alors, pour 1919, remonter jusqu'en 1884 et 1885 pour la valeur extérieure, jusqu'à 1892 et 1893 pour retrouver un montant aussi faible.

A l'année 1920, ce sont les années 1880 et 1881 qui correspondent pour la valeur extérieure et les années 1886 et 1887 pour la valeur intérieure. Nous ajoutons ici les chiffres pour l'année 1922. La somme totale des dépôts des caisses d'épargne allemandes comportait en janvier 46.657 milliards de marks = à 2.589 milliards d'avant-guerre ; en décembre 136,1 milliards = 0,222 milliards d'avant-guerre. Si nous admettons que les dépôts des caisses d'épargne expriment approximativement l'aisance d'un pays, le peuple prussien, et de même le peuple allemand, auraient été rejetés par la guerre d'au moins quarante ans en arrière ; mais on ne peut pas tirer une conclusion aussi simple. L'appauvrissement peut être plus grand ou moindre. Il faut tenir compte en fixant ces chiffres de ce que les dépôts réels ont été calculés en réduisant le mark-papier au cours du dollar ou à l'index des prix. Or, la dépréciation du mark est en premier lieu un effet de l'inflation et prouve d'abord seulement que le Reich n'équilibre pas son

budget par la voie de l'impôt, mais en imprimant des billets, et qu'il entreprend par la voie de l'inflation l'expropriation des revenus et de la fortune privée. Cette expropriation atteint gravement les dépôts des caisses d'épargne. La diminution de valeur comportait en 1920, par comparaison avec l'année précédente, environ 22,5 % si nous réduisons le mark en dollars, 28,4 % si nous le réduisons à sa valeur intérieure. Comme le montrent les chiffres, la valeur extérieure des dépôts a baissé plus lentement que la valeur intérieure. C'est une conséquence de l'égalisation de la puissance d'achat du mark à l'intérieur et de sa valeur extérieure, qui s'est accomplie de plus en plus vite au cours des dernières années. En tous cas, les chiffres montrent combien la puissance d'achat des dépôts a été affaiblie de 1919 à 1920 par les progrès de la dévalorisation de l'argent. Cette évolution détermine tout le comportement des caisses d'épargne, qui ne peuvent plus trouver de compensation à l'augmentation des frais d'administration, comme nous allons le voir. Ces chiffres ont besoin d'être examinés plus longuement.

On peut voir en eux, comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'expression de la capacité d'épargne de la population allemande, qui, de son côté, est fonction de l'aisance du pays. Mais ils peuvent aussi servir à exprimer la volonté d'épargne de la population. L'évolution de cette qualité de l'homme qui vit en société dépend d'une série de facteurs dont nous ne nommerons que deux : le montant des impôts et la sécurité de la situation économique et juridique. Sans doute, ces deux facteurs se sont fortement modifiés depuis la guerre. Les impôts ont subi une augmentation monstrueuse. Le revenu provenant du travail, outre les impôts indirects, est chargé d'un impôt sur le revenu de 10 %. De plus, la révolution a considérablement diminué la sécurité de la propriété et des droits politiques. Et la dévalorisation de l'argent est devenue, au cours des années, un instrument d'expropriation de grandes et importantes parties de la population et a complètement détruit la sécurité de la situation économique. A quoi sert-il aux grandes masses de la population de porter à la caisse d'épargne les quelques sous économisés si, d'un jour à l'autre, la dépréciation du mark en réduit la valeur de 50 % ? C'est pourquoi il n'est pas étonnant que la volonté d'épargner ait diminué dans la population et que chacun essaie de consommer le plus vite possible les marks-papier qui lui tombent dans les mains. Pour la conservation de l'instinct d'épargne, les caisses d'épargne ont une action à peu près complètement nulle. On a peut-être, au début, travaillé avec les petits moyens connus dès le temps de paix, sans se rendre

compte que le seul moyen de maintenir l'épargne était de donner à l'épargnant la garantie de valeur constante de son dépôt. C'est seulement au début de 1923, à un moment où le dollar était maintenu par les mesures de soutien du gouvernement à environ 20.000 marks, donc où déjà une dépréciation de 5.000 s'était produite, que la Ligue des Caisses d'épargne publia des directives pour l'introduction de dépôts à valeur constante. Ce n'est que le 4 avril 1923 que le ministère de l'Intérieur prit une disposition qui autorisait l'introduction et l'ouverture de comptes de caisses d'épargne en marks-or. Il est bien dit dans l'introduction de cet arrêté qu'on veut ranimer par l'institution de dépôts à valeur constante l'esprit d'épargne de la population qui a fortement baissé par suite de la dévalorisation de l'argent. Mais les instructions montrent combien peu l'autorité qui a pris ces dispositions a compris l'absolue nécessité économique de la création de placements à valeur constante pour la grande masse de la population. Ainsi, la transformation des comptes en marks-papier existants en comptes-or ne sera permise, et la caisse d'épargne n'acceptera de dépôts-or qu'autant que l'épargnant possédera déjà ou versera un montant au moins égal sur un compte en marks-papier. En d'autres termes, quand le déposant veut se décider à ouvrir un compte-or, pour mettre en sûreté une partie de sa fortune, il devra en exposer une partie égale à la dépréciation monétaire. Il était clair qu'on ne pouvait attendre de cela un encouragement bien grand de l'instinct de l'épargne, d'autant plus que, d'après ces dispositions, on devait s'abstenir de toute propagande en faveur des comptes de caisses d'épargne en or. En outre, l'ouverture de tels comptes fut rendue difficile aux caisses d'épargne elles-mêmes par le fait qu'elles ne devaient accepter comme couverture pour ces dépôts que les effets en dollars, ou des placements-or du Reich ou des Etats allemands, ou d'autres titres garantis par ces Etats. Elles ne devaient pas utiliser les autres emprunts à valeur fixe garantis par des produits naturels comme le seigle, le blé, le charbon. Cette stipulation devait aussi forcément réduire le développement des comptes-or des caisses d'épargne.

Nous avons d'ailleurs encore un autre chiffre qui peut nous renseigner sur le développement de l'instinct d'épargne, c'est celui des livrets de caisses d'épargne. En 1919, sur 100 habitants, il y en avait 54,95 ; en 1920, 55,74 : donc une augmentation de 0,79. Cette augmentation du nombre des livrets n'est pas précisément grande et ne nous dit pas grand chose sur le développement de l'épargne.

D'une part, elle exprime en partie l'augmentation du nombre

des habitants, les changements survenus dans leur âge et dans la structure sociale de la population; deuxièmement, l'augmentation peut être due à ce qu'un plus grand nombre de comptes servent de comptes destinés à recevoir le montant des appointements ou de comptes de dépôt. A la vérité, ce dernier cas n'est possible que là où aucun service de comptes de virement n'a été organisé par la Caisse d'épargne.

Exprimée en marks-papier, l'augmentation des dépôts comprend 4,8 milliards. En général, les caisses d'épargne prussiennes ont à peine pu se défendre contre l'affluence des nouveaux dépôts et ont eu de grosses difficultés à en faire un placement fructueux. La même évolution se retrouve dans les comptes de virement et de dépôt autorisés par arrêté ministériel du 20 avril 1919. Au moins 59,1 % des caisses d'épargne avaient avant fin 1920 élargi leurs services de cette façon. Le montant des comptes courants était en 1920 de 2,8 milliards de marks, qui, mesurés à leur tour d'après le cours du dollar et l'index des prix, faisaient respectivement 268 et 168,8 milliards de marks d'avant-guerre. Dans le placement de l'argent des caisses d'épargne, l'administration de ces caisses a, d'après le droit prussien, une assez grande liberté d'action, dans la mesure où elle observe les clauses sur la sécurité des placements et sur la quotité à placer en valeurs de père de famille et, parmi celles-ci, sur le tant pour cent à placer en emprunts d'Etats allemands ou prussiens. Avant la guerre, les caisses d'épargne plaçaient la plus grande partie de leurs dépôts en hypothèques ; en deuxième lieu venaient les fonds au porteur ; en troisième ligne, les prêts aux communes, aux établissements publics et aux corporations. Comme on voyait dans la forte préférence accordée aux hypothèques un danger pour la facilité de réalisation, la loi prussienne du 23 décembre 1912 sur les placements de caisses d'épargne en titres au porteur avait imposé à ces caisses l'obligation de faire une certaine proportion de leurs placements en titres au porteur. Un déplacement très fort s'est produit pendant la guerre et depuis dans les rapports entre les trois sortes de placements indiquées. Les hypothèques, qui jusqu'à l'année 1917 étaient les plus représentées, ont depuis lors constamment reculé, diminuant dans la seule année 1920 de 8,5 millions de marks, soit de 2,6 % ; il est vrai que ce recul atteint surtout les hypothèques à la campagne, dont le montant a diminué de 10,3 % parce que, dans l'année précédente, les agriculteurs, dont les bénéfices montaient continuellement, ont utilisé ces conjonctures pour purger leurs hypothèques. La prise de nouvelles hypothèques a souffert avant tout de l'arrêt dans la construction des maisons,

réduite pendant la guerre à un minimum et qui se rétablit fort peu dans les deux premières années d'après-guerre. Le montant des titres au porteur a également diminué ; par contre, les prêts aux communes, etc., ont extraordinairement augmenté. Ils sont montés au moins de 8,2 %, de 6 milliards à 11 milliards, et ils prennent maintenant la première place. Dans cette augmentation se révèle le besoin d'argent croissant des communes et la difficulté de satisfaire ce besoin sur le marché ordinaire. Ce n'est que de temps en temps que les communes ont réussi à contracter de gros emprunts sur le marché, après que l'interdiction décidée pendant la guerre en faveur des emprunts du Reich eût été levée. On comprend facilement que les communes ou les syndicats de communes cherchent à puiser à la source d'argent qu'elle possèdent dans les caisses d'épargne.

Les bénéfices tirés des hypothèques ne pouvaient être augmentés que lentement. Pendant la guerre, les caisses d'épargne ont reçu des autorités de surveillance de multiples invitations à obvier à la détresse de la propriété foncière et à n'augmenetr que lentement les intérêts des hypothèques. Cette augmentation ne peut se faire que lentement, pendant que les caisses d'épargne elles-mêmes, pour l'argent dont elles avaient besoin, devaient payer des intérêts plus élevés qu'en temps normal.

Les caisses d'épargne ont tiré moins de satisfaction encore des fonds d'Etat que des hypothèques, de ces fonds d'Etat qu'elles avaient dû acheter en vertu de la loi. Dans la longue série des années depuis 1895, pour laquelle le service de statistique donne les chiffres, les titres au porteur ont surtout amené des pertes pour les caisses d'épargne.

Pendant les années de guerre, exception faite de 1914 et 1915, les pertes dues aux cours se montèrent à une somme de 33 à 56 millions de marks, bien que les caisses d'épargne eussent été autorisées à décompter les titres à un prix correspondant au cours du 30 juin 1914. En 1919, ces pertes montèrent à environ 2 milliards de marks. Cette année-là, en effet, les caisses d'épargne durent de nouveau compter les titres au porteur pour leur valeur en Bourse. En 1920, la perte due au change se monta à environ 38 millions de marks. Pour éviter que par suite du décompte du déficit dans le bilan de 1919 un endettement excessif des caisses d'épargne ne vînt à se produire, il leur fut permis de compter à leur actif comme arriéré garanti le déficit non encore couvert après l'inscription aux fonds de réserve. Cela fut possible, car l'association de garantie garantit ce déficit. Ce déficit doit être couvert pour au moins 3 % de son montant initial par les bénéfices des caisses

d'épargne dans la mesure où ils existent. Les pertes dues aux cours dans les prochaines années devront être couvertes par le fonds de réserve, ou, s'il ne suffit pas, par les associations de garantie. Une grande partie de ces pertes se sont produites par suite de la participation des caisses d'épargne, par leurs propres moyens, aux emprunts de guerre. L'emprunt de guerre qui, le 31 décembre 1919, était encore à 90 % de sa valeur d'émission, est tombé dans la première moitié de l'année 1919 à 78 %. Depuis, une société particulière, fondée pour soutenir les emprunts du Reich, l'a maintenu à un cours approchant. Les pertes en titres frappent naturellement les diverses caisses d'épargne de façon très différente, mais se chiffrent parfois à des sommes très considérables. Ainsi, elles comprenaient, par exemple pour la Caisse d'épargne de la ville de Cologne, qui avait placé 47,38 % de son avoir total en titres, au moins 22,3 millions ; à Duisbourg, 11,3 millions ; à Dusseldorf, 12 ; à Elberfeld, 14. De même, l'amortissement de ces pertes a été entrepris par les diverses caisses avec une énergie très variable. Pendant que, par exemple, quelques caisses rhénanes, comme Bonn-campagne, Cologne-ville, Cologne-campagne, amortissaient jusqu'à 29,2 %, d'autres se contentaient de dépasser légèrement le minimum prescrit de 3 %. Comme le bénéfice net des caisses d'épargne, qui devait servir à couvrir pendant les années suivantes les pertes aux cours, se compose surtout d'intérêts à percevoir, leur forme a naturellement pour les caisses une grande importance. Par suite de la grande augmentation des frais d'administration, les bénéfices nets ont diminué en 1920, par rapport à l'année précédente, de 10,5 millions ou de 6,04 %. Les frais d'administration ont monté plus vite que les bénéfices bruts et ont plus que doublé en Prusse ; dans les provinces rhénanes, ils ont même augmenté de 16,6 %. Le fait que les caisses d'épargne ont encore des bénéfices nets est une conséquence des mesures de faveur, qui, nous l'avons vu, leur ont été accordées pour l'établissement de leur bilan. Les bénéfices envoyés aux associations de garantie par leurs caisses d'épargne sont par suite très faibles par rapport au montant de leurs placements. Si nous les mesurons, eux aussi, d'après l'indice des prix et le cours du dollar, ces bénéfices transmis aux associations de garantie en 1919 se montaient à 5,9 millions, c'est-à-dire 3,9 millions-or, et en 1920 à 3,6 millions, c'est-à-dire à 2,3 millions-or, donc respectivement 39 et 34,3 % de moins que l'année précédente.

Avant la guerre, l'occupation principale des caisses d'épargne était de recevoir et de rembourser les épargnes, pour la partie passive de leur tâche, et de placer ces épargnes aux conditions les

plus favorables, pour ce qui est de leur tâche active. A côté de cela, déjà avant la guerre, l'activité des grosses caisses d'épargne s'était étendue à d'autres domaines du marché de l'argent. La loi d'Empire sur les chèques de 1908 leur avait concédé le droit passif de trafic des chèques, l'ordonnance ministérielle prussienne du 20 avril 1909 le droit d'entretenir des comptes de dépôt et des comptes courants, le droit de change et de lombard, dans certaines limites fixées en chiffres. Les caisses d'épargne elles-mêmes avaient introduit le droit de remboursement à vue et l'escompte des sommes déposées et par là avaient jeté les bases d'une organisation de comptes courants.

C'est pourquoi, petit à petit, avant la guerre, les classes moyennes avaient fait usage de ces institutions. Leur clientèle ne se bornait plus à la classe des travailleurs, leur activité à assembler de petites sommes, mais les caisses d'épargne évoluèrent bien plutôt jusqu'à devenir les banques d'épargne préférées des hommes d'affaires, petits et moyens. Cette évolution fut fortement encouragée par la guerre. Pour la première fois, le Reich eut recours aux caisses d'épargne pour le placement de ses emprunts, les emprunts de guerre. Pour le premier emprunt, une proclamation de l'Association allemande des Caisses d'épargne recommanda aux caisses d'une manière très pressante d'employer à l'achat d'emprunts de guerre une grande partie de leurs disponibilités et, de plus, de se procurer d'autres moyens par des emprunts contre lombard aux caisses d'emprunt et de faire parmi leurs clients de la propagande pour la souscription de l'emprunt de guerre. La souscription aux emprunts de guerre de leur propre initiative a augmenté chez les caisses d'épargne, au cours de la guerre, dans la mesure où les souscriptions des épargnants diminuaient. Pour pouvoir le faire, elles durent se procurer des crédits dépassant leur crédit de lombard, et durent payer des intérêts plus élevés que ceux qui leur étaient versés pour les emprunts souscrits. Combien, par suite, les caisses d'épargne ont souffert financièrement sous la charge des emprunts de guerre, nous l'avons dit plus haut.

L'affectation de leurs bureaux comme bureaux de souscription pour les emprunts de guerre a amené les caisses d'épargne à administrer les titres souscrits par leurs clients. Un décret du 9 décembre 1920 permit aux caisses d'épargne prussiennes l'achat d'autres titres pour leurs clients, mais cela restait limité aux valeurs reconnues sûres. Par là, le principe de la sécurité, qui est à la base de leur administration, devait être sauvegardé. Cette considération ne tient pas. On ne voit pas comment l'administration des caisses

d'épargne aurait été compromise par le fait qu'elles auraient acquis des valeurs non sûres pour des clients qui déposent à la caisse des disponibilités nécessaires à l'achat. Les caisses d'épargne se mettent aussi au service du payement sans argent liquide, pour lequel une propagande particulièrement énergique a été faite pendant la guerre. Mais toutes ces nouvelles tâches entreprises ont occasionné de gros frais. C'est pourquoi on comprend que les caisses d'épargne se soient efforcées de s'adjoindre d'autres branches d'activité, comme, par exemple, le commerce des valeurs, la vente des crédits, le crédit personnel, pour couvrir avec les bénéfices de ces affaires les frais de l'administration des dépôts d'épargne, qui ne peuvent être couverts avec les intérêts perçus. Par le décret du 27 janvier 1922, on a ouvert aux caisses d'épargne la possibilité d'entreprendre des affaires bancaires dans une large mesure.

Mais les besoins des caisses d'épargne étaient pressants. Le déposant ne voulait pas seulement placer ses économies à la caisse d'épargne, il voulait en même temps pouvoir disposer facilement de son argent. On en vint par suite au trafic des chèques et virements. L'épargnant avait dans une plus large mesure besoin de crédit personnel, voulait acheter et vendre des valeurs, etc. Les caisses d'épargne devaient s'adapter à ces besoins modifiés et grandis, si elles ne voulaient pas perdre leurs clients et les voir passer aux banques privées. En gros, c'est donc l'instinct de conservation des caisses d'épargne qui les a obligées pendant la guerre à étendre leur activité aux opérations bancaires, pendant qu'avant la guerre c'était bien plutôt le besoin d'obtenir de plus gros bénéfices en faveur de l'association de garantie qui les avait amenées à étendre leurs affaires. Mais les caisses d'épargne avaient trouvé une forte résistance chez les banques privées et leurs organisations. La lutte contre les caisses d'épargne fut menée par celles-ci d'une façon très contestable. Elles reprochèrent aux caisses d'encourager leurs clients à des spéculations de Bourse qui seraient considérées comme contraires en banque, de travailler dans les affaires risquées, en particulier dans le domaine du crédit, etc. Les banques cherchèrent à mobiliser les autorités de surveillance, en particulier les ministres, contre le développement bancaire des caisses d'épargne, et elles réussirent à influencer le Reichstag au moment de la promulgation des lois fiscales, au détriment des caisses d'épargne publiques. Ainsi, par le paragraphe 2 de la loi fiscale sur les corporations en date du 8 avril 1922, les caisses d'épargne ne sont dispensées de l'impôt sur les corporations que dans la mesure où elles se bornent aux opérations d'épargne proprement

dites. On compte comme opérations étrangères, d'après les prescriptions du ministre des Finances du Reich en date du 26 juillet 1922, l'achat de titres sans paiement immédiat en argent, la vente sans dépôt, l'achat et la vente des devises pour le compte du public, etc. Mais cette distinction entre affaires du domaine des caisses d'épargne et affaires étrangères n'est pas fondée en fait. Car toutes ces affaires ne sont pratiquées par les caisses que parce qu'elles sont indispensables à l'exécution de leur tâche propre. Nous avons déjà exposé plus haut ce rapport. En outre, les caisses d'épargne transmettent leurs bénéfices aux communes, de sorte que cette clause dirigée contre les caisses d'épargne atteint indirectement en dernier ressort les communes. De même, les banques ont réussi à faire introduire dans la loi sur l'impôt et le trafic des capitaux, paragraphe 46, une clause aux dépens des caisses d'épargne. D'après cette clause, les caisses d'épargne ne sont considérées comme commerçantes que dans la mesure où elles sont soumises à l'impôt sur les corporations, et par ailleurs dans la mesure où il s'agit d'inscription de dettes du Reich, des pays, des communes, de syndicats de ville, de banques de crédit immobilier et hypothécaire, etc. Or, les affaires commerciales sont moins imposées. Dans cette mesure, ces prescriptions sont donc importantes pour les caisses d'épargne. Pour toutes les affaires dans lesquelles elles ne sont pas considérées comme commerciales, leurs clients doivent acquitter des impôts plus élevés. Pour ces affaires, ils ne se serviront donc pas des caisses d'épargne, mais des banques privées, et confieront souvent à celles-ci leurs autres affaires. C'est bien aussi le but de cette prescription, dans laquelle la cupidité des banques l'a emporté sur les intérêts généraux représentés par les communes et leurs caisses d'épargne, car les intérêts financiers du Reich ne jouent dans toute cette affaire qu'un rôle très secondaire. L'impôt sur la circulation du capital rapportera au Reich aussi peu que l'impôt sur les corporations.

Dans cette lutte, les banques n'en sont pas restées aux mesures décrites. Elles ont commencé en mars 1922, sur l'initiative des banques de Berlin, un boycottage des caisses d'épargne et des centrales de virement dans les affaires de devises, de titres et de billets. Le plan de ces mesures n'a pas été réalisé, n'ayant pas trouvé l'appui désiré chez les associations bancaires de province. A la fin de juin, l'Association du Timbre de Berlin *(Stempelvereinigung)* a de nouveau poussé à ce boycottage et semble avoir trouvé récemment plus de soutien pour cette lutte chez les banques de province. Dans la mesure où l'associsation bancaire se dresse contre les abus dans les procédés des caisses d'épargne, on peut

lui reconnaître un droit de critique compétent, même si elle est soutenue par des intérêts particuliers qu'elle représente. Un examen des cas cités par elle et son représentant littéraire *les Archives de la Banque (Bankarchiv.)* a montré, la plupart du temps, que la description des faits était exagérée ou complètement fausse et que les caisses d'épargne n'avaient employé d'autres moyens de réclame ou d'autres méthodes dans les affaires que ceux qui sont d'usage dans le trafic bancaire privé. Les banques, qui continuellement augmentent leurs commissions et en introduisent infatigablement de nouvelles, se sentent menacées par l'activité bancaire des caisses d'épargne dans la possession de leur clientèle. Dans cette lutte contre les efforts d'expansion des caisses d'épargne, tout moyen leur est bon pour nuire à cet adversaire gênant. Les craintes des banques sont sans aucun doute exagérées. On ne peut supposer que les caisses d'épargne vont entreprendre des affaires financières de grand style, ni qu'elles fassent aux banques une grande concurrence dans le commerce des devises. Dans les deux cas, des décrets prussiens, le dernier en date du 15 décembre 1921, réduisent considérablement la liberté de mouvement des caisses d'épargne. Pendant que, se fondant en partie sur les décrets ministériels, en partie malgré leurs restrictions, les caisses d'épargne, surtout les plus grosses, s'adjoignaient des sections bancaires, ou du moins entreprenaient toutes sortes d'opérations bancaires, de graves embarras étaient nés des crédits accordés, notamment à des hommes d'affaires, petits et moyens.

Pour y remédier, les cercles, d'abord dans les anciennes provinces de Prusse orientale et occidentale et de Posen, à partir de 1910, organisèrent des banques communales. Une de leurs tâches les plus importantes était d'accorder des crédits personnels provisoires et d'escompter des effets. Cette évolution s'accomplit souvent malgré les résistances des sociétés de crédit, qui voyaient dans la fondation de telles banques un empiètement sur leur domaine. Les banques de cercles furent organisées, soit comme des établissements de banque communaux avec base juridique publique sous la garantie du cercle, soit, dans des cas plus rares, sous forme d'une société à responsabilité limitée ou d'une société par actions. Comme la fondation de banques de cercles ou de villes — car ce mouvement ne resta pas limité à la campagne, mais s'installa aussi dans les villes — prenait de plus grandes proportions et mettait par là même en branle la résistance des banques privées, sociétés, chambres de commerce, et même des organisations centrales des milieux commerciaux, le gouvernemnet prussien fut obligé de prendre encore une fois position envers les établissements de crédit

communaux, refusant complètement d'admettre ces tentatives. Un décret du 18 décembre 1917 désigne l'institution de banques de cercles comme indésirable dans tous les cas, et ne veut les admettre que sous forme de sociétés commerciales de droit privé, sociétés à responsabilité limitée ou sociétés par actions. Le gouvernement craignait d'autre part un appel excessif à la responsabilité du cercle. Le nouveau décret du 15 avril 1921 ne fut pas non plus inspiré par une affection particulière pour les banques communales. Il chercha avant tout à éliminer le plus possible les raisons qui avaient poussé les communes ou les syndicats de communes à organiser des banques communales particulières, raisons qui venaient avant tout de la limitation de l'activité des caisses d'épargne par des décrets ministériels et à les éliminer en élargissant le domaine des caisses d'épargne et en leur donnant le droit d'entreprendre essentiellement toutes les affaires que les communes étaient jusque-là forcées de traiter dans des banques particulières. Ainsi le décret supprime toutes les restrictions essentielles du trafic des chèques, des comptes de dépôt et des comptes courants, permet l'achat de titres de toutes sortes, dans tous les cas où le prix d'achat est couvert, le prêt sur titres, la garantie accordée dans une large mesure, le placement provisoire des fonds dans les banques publiques et les établissements bancaires autorisés par l'Etat. De plus, toutes les autres opérations bancaires furent autorisées par autorisation révocable.

D'autre part, les caisses d'épargne devaient renoncer à toute spéculation, les spéculations étant inconciliables avec la destination primitive des caisses d'épargne et mettant en danger la sécurité de leurs placements. Etaient, par exemple, interdites les opérations sur les devises et les titres au compte de la caisse.

Le gouvernement espérait qu'avec cet élargissement du domaine des caisses d'épargne, dans beaucoup de cas, le désir d'organiser une banque communale disparaîtrait. Comme nous l'avons déjà dit, le décret partait de cette idée que le mouvement des banques communales avait été provoqué par la liberté insuffisante des caisses d'épargne ; cela avait été en fait dans beaucoup de cas l'occasion de la fondation d'une banque communale, mais cela n'avait jamais été l'unique raison. Aussi le décret doit-il reconnaître que des circonstances particulières peuvent motiver le désir de fonder une banque communale. Il ouvre par suite deux possibilités : 1° la fondation d'une banque communale sous forme de société commerciale privée ; dans ce cas, le plein exercice de l'activité bancaire peut être autorisé. Cette formule n'empêche aucunement l'entreprise d'avoir un caractère d'intérêt commun,

et ce caractère est reconnu. Ceci est important pour l'imposition des banques communales ; 2° le deuxième moyen est la grande innovation par rapport au décret de 1917 : des banques communales de droit public sont aussi autorisées dans certaines conditions. La fondation est liée à des conditions sévères. La décision de fondation doit réunir une majorité des deux tiers des représentants de la commune et un capital d'exploitation suffisant, au moins 200.000 marks, en général 5 marks par tête d'habitant, et de plus 10 % du capital primitif doivent être disponibles. D'autres clauses sont : l'obligation de rendre compte aux représentants de la commune de la perte éventuelle de la moitié du capital, l'établissement de deux bilans mensuels, la contraction d'une assurance contre les risques de perte, la fixation des rapports avec les centrales de virement et surtout la limitation du rayon d'action au domaine de la commune (ou du cercle) et des opérations à celles qui sont permises aux caisses d'épargne.

Sans aucun doute la possibilité de se livrer dans une plus large mesure à des opérations bancaires a poussé beaucoup de syndicats de communes à renoncer à la fondation de banques particulières. Dans beaucoup de cas, ils se sont contentés de confier à leurs caisses d'épargne des attributions élargies et de fonder des sections bancaires. Mais les raisons qui militaient en faveur de la fondation de banques communales particulières se sont montrées trop fortes pour que le développement des caisses d'épargne pût en supprimer les effets. Aussi on put observer que, malgré le décret du 15 avril 1921, le nombre des banques communales augmentait.

Par suite, le gouvernement prussien s'est vu obligé de prendre de nouveau position, ce dont le décret du 13 avril 1923 est sans doute le résultat. La répugnance inspirée par les banques communales s'exprime dans ce décret encore assez clairement. Pendant que tout particulier peut ouvrir une banque, et qu'il n'est empêché pour le moment que par les ordonnances contre l'évasion des capitaux, la question de nécessité doit être chaque fois examinée à fond, avant qu'une banque communale avec service de dépôts soit autorisée. Le point décisif pour les syndicats de communes, l'acquisition de nouvelles sources de bénéfices, ne doit pas être laissé entièrement de côté, mais le critérium du jugement doit être la nécessité économique. On doit tenir compte de l'existence de banques et d'institutions de crédit privées, et de leur rayon d'action, soi-disant pour éviter que la banque communale ne trouve un rayon d'action insuffisant. L'influence puissante des organisations bancaires privées est aussi peu vaincue que celle des sociétés

de crédit. Le décret va plus loin encore au devant de la situation : « Il faut éviter une banque communale qui serait simplement une concurrente pour les sociétés, dans l'intérêt de ces instituts de crédit des classes moyennes », ainsi parle le décret, et les caisses d'épargne sont citées comme troisième facteur contre les banques communales. Il faut faire passer aux caisses d'épargne la mauvaise période, dans l'intérêt de l'épargne des classes peu fortunées, et, pour cela, ces caisses ont besoin d'affaires qui leur rapportent plus de bénéfices que la simple administration de l'épargne, d'où l'exigence du décret ; il faut examiner si ce but peut être atteint par le développement des caisses d'épargne existantes ou par l'adjonction d'une section bancaire. Alors on n'a plus aucun besoin d'une banque communale particulière, et les intérêts des banques privées, des sociétés et des caisses d'épargne sont sauvés.

Après de longues négociations et après avoir surmonté toutes les résistances des intéressés, le Syndicat des communes a réussi à recevoir l'autorisation d'organiser une banque communale. Il doit encore se résigner à voir tracer très étroitement le cercle des affaires de sa banque. Il n'est autorisé à traiter que les affaires qui sont communément considérées comme sans risques. Les banques ne doivent participer financièrement à des affaires économiques ou indépendantes que lorsque celles-ci sont d'intérêt commun. En outre, le montant de cette participation doit être déterminé par ces statuts. Les affaires avec paiement en devises étrangères pour le compte propre de la banque sont entièrement exclues. Même le commerce des devises pour le compte du public ne sera autorisé que dans certains cercles frontières et dans les centres essentiels de la vie économique. On ne doit accorder de crédits à découvert qu'à des clients particulièrement sûrs, et seulement jusqu'à concurrence d'une somme fixée d'avance. Le choix de la forme juridique est laissé aux syndicats des communes. Par ailleurs, le décret persiste, comme le précédent, à favoriser les banques à personnalité juridique propre et à responsabilité limitée, banques qui, en tous cas, chargent les communes d'une responsabilité financière moindre. Aussi, dans le cas des banques à personnalité juridique propre, la majorité des parts doit, conformément aux statuts, être assurée pour toute la durée au capital public. Le syndicat communal principal doit avoir la prédominance dans les organes de l'administration, en particulier la présidence du conseil de surveillance. Pour les banques sous la propre administration du syndicat communal, il y a lieu d'instituer une direction et un conseil de surveillance. La direction aura la conduite

des affaires courantes, le conseil la direction supérieure et la surveillance de la banque. Pour certaines affaires importantes, le directeur sera appelé à collaborer avec le conseil.

La décision au sujet de la forme adoptée pour la banque communale : forme de droit privé, société par actions, société à responsabilité limitée, ou entreprise communale, doit être prise en se plaçant aux points de vue les plus divers. Pour la forme communale, on a fait valoir que justement, dans les domaines économiques agricoles ou de petite industrie, la confiance absolue de la population, dont l'affaire a besoin, ne sera obtenue que si le syndicat communal, avec sa toute-puissance fiscale, est derrière l'entreprise pour la garantir, et si l'administration est surveillée par les organes du syndicat. Comme on le fait de plus remarquer, accorder des crédits personnels sera une tâche importante de la banque communale. Cela suppose que le cercle des clients est uni aussi étroitement que possible à l'administration communale. Les partisans de la forme privée font, au contraire, remarquer combien il est maladroit d'imposer aux banques communales des stipulations formelles sur les droits de l'autorité de surveillance et des représentants des communes, par exemple pour l'établissement du budget. Ils disent qu'une banque ne peut être exploitée que suivant les formes du droit privé et que la direction de la banque doit avoir la liberté et la responsabilité nécessaires. Ce sont en général les raisons que nous avons déjà rencontrées souvent et par lesquelles on cherche à justifier la séparation des exploitations communales et de l'administration municipale. Visiblement, la forme de droit privé ne doit être employée pour les banques communales que si on croit pouvoir exploiter sous cette forme les usines de gaz, d'électricité, etc.

Le décret prussien du 13 avril 1923, dont nous avons parlé plus haut, avait recommandé dans sa conclusion le rattachement des banques communales aux banques nationales ou communales des sociétés de virement, les centrales de virement existant dans certaines provinces de la Prusse. Il tenait pour nécessaire de relier étroitement ces institutions bancaires des syndicats de communes à ces institutions centrales de crédit des provinces, et il proposait par suite la participation financière de l'établissement central aux banques communales. Pour saisir l'importance de cette proposition, il faut nous représenter brièvement le développement du crédit communal.

Le besoin croissant d'emprunts chez les villes et les difficultés grandissantes qu'elles éprouvaient à placer favorablement leurs emprunts sur le marché firent apparaître très tôt la fondation

d'un institut central de crédit communal comme une pressante nécessité.

Divers congrès de villes, ainsi ceux de Munich en 1900, de Posen en 1911, s'occupèrent en détail de la possibliité de centraliser le crédit communal en une seule institution et de satisfaire ses besoins par ce moyen. Les partisans de cette idée firent une propagande en faveur de la création d'une banque communale. Elle devait se procurer les fonds nécessaires en émettant un titre unifié et en prêtant l'argent ainsi obtenu aux villes en quête de fonds. Ce plan fut combattu de toutes parts. La Reichsbank et la banque d'Etat prussienne craignirent, non sans raison, la concurrence d'un emprunt unifié des villes pour les titres du Reich et des Etats. Les grandes banques voient également dans la banque communale un concurrent gênant. Les villes elles-mêmes étaient partagées ; de petites villes, aussi bien que des grandes, doutèrent que le nouvel institut central pût leur procurer de l'argent à meilleur compte qu'elles n'avaient pu s'en procurer elles-mêmes par appel direct au marché. A cela vinrent s'ajouter des raisons techniques de toutes sortes, qui naturellement abondent toujours quand l'on veut réfuter la nécessité d'une entreprise nouvelle.

Le résultat de tous ces travaux préparatoires et de toutes ces négociations fut le rejet de l'institut central. Par contre, l'organisation d'un bureau intermédiaire pour les emprunts communaux fut recommandée. Ce bureau fut créé en 1910. Il eut comme première tâche de procurer des prêts à court terme, mais il devait aussi en procurer à long terme, et pour cela rester en relations constantes avec les caisses d'épargne et les milieux bancaires. Ce bureau a eu, pendant toute son existence, jusqu'au 31 mars 1918, une activité pleine de succès. Dans le cours de ces années, on lui offrit des prêts à court terme pour 349 millions de marks, en face desquels il y avait une demande de 335 millions. 108 millions furent couverts. Comme emprunts à long terme, on lui demanda 204 millions, 56 millions furent conclus par son intermédiaire. L'escompte avait lieu au taux de la Reichsbank, éventuellement 1/4 ou 1/2 % au-dessous, pendant que dans les banques privées les villes recevaient comme intérêt 1 ou 1.50 % en moins que le taux de la Reichsbank et que pour leurs dettes elles devaient payer 1 % en plus. Le bureau disparut en 1918 et fut absorbé par la Société centrale de Virement.

Les sociétés de virement sont nées de la nécessité de payer sans argent liquide. Nous avons déjà dit que la loi du Reich sur les chèques de 1908 avait autorisé les caisses d'épargne à se livrer au trafic passif des chèques. Cela ne suffisait pas à leurs besoins. Il

fallut ajouter au service des chèques les comptes courants et les virements. Aussitôt que ces deux services, et surtout celui des virements, furent compris parmi les opérations des caisses d'épargne, cela les amena à sortir de leur domaine local et à entrer en relations avec d'autres caisses d'épargne, caisses de virement, etc. Si maintenant les caisses d'épargne se réunissaient pour former des associations, il leur était possible d'accomplir à l'intérieur de celles-ci le service des chèques et virements et d'élargir le domaine de la circulation fiduciaire sans argent liquide. Elle pénétra alors dans des milieux sociaux qui jusque-là lui avaient été fermés. La première de ces sociétés de virement fut fondée en 1909 en Saxe. En Prusse, la loi sur les associations utiles du 29 juillet 1911 créa une base légale pour la formation de sociétés communales. C'est ainsi que naquirent, dans les années 1911-1915, dans les diverses provinces de Prusse, les sociétés de virement ; et, dans la suite, les Etats de l'Allemagne du Sud suivirent le mouvement. Dans les provinces de Hesse-Nassau, de Westphalie, les provinces rhénanes, les banques provinciales qui existaient déjà furent choisies comme centrales de virement par les associations de caisses d'épargne.

Jusqu'au début de la guerre, le développement des sociétés de virement avait été très faible, malgré le beau rendement de quelques-unes d'entre elles. Elles étaient en général reliées aux plus grosses caisses d'épargne de leur domaine et se bornaient à assurer purement et simplement le service des virements. Et, comme les fonds qui affluaient devaient recevoir un placement fructueux, ils étaient mis à la disposition des caisses d'épargne et de leurs associations. Les autres fonds n'étaient pas acceptés. Or, la guerre amena un bouleversement complet dans les finances des communes. D'un côté, les besoins d'argent des communes s'accrurent énormément. Elles durent avancer les allocations de guerre, payer des vivres, etc. D'autre part, les communes perdirent la possibilité de se procurer de l'argent par la voie des emprunts à long terme, ce moyen étant réservé à l'Empire. Elles furent donc réduites aux emprunts à court terme. Les dépôts d'épargne augmentèrent, notamment dans les dernières années de la guerre, dans de fortes proportions. Il fallait favoriser par tous les moyens la circulation fiduciaire sans argent liquide. C'est ainsi que les sociétés de virement virent leurs forces grandir et leur domaine augmenter rapidement. Bientôt se fit sentir le besoin d'une réunion des sociétés, et il poussa à la création d'un institut central pour permettre la compensation d'une centrale de virement à l'autre et sauvegarder les intérêts communs des associations. On commença, à la fin de 1916, par établir une communauté de travail et un bureau sous

le nom de « Deutscher zentralgiroverband ». Après de fortes résistances des banques et de la caisse des sociétés centrales prussiennes, on en vint à la fondation de la Centrale de Virement allemande, le 1er février 1918, qui, l'année suivante, acquit les droits d'une corporation du droit public, la reconnaissance comme institution bancaire publique et le droit d'émettre des emprunts communaux. Le rapport entre chaque association et la centrale est le même qu'entre l'association et chacun de ses organes. La Centrale de Virement allemande est un établissement bancaire public avec toutes les prérogatives que cela comporte, et sert aux fins de l'association, qui est une réunion des associations de virement, du congrès des villes allemandes, des cercles ruraux prussiens, de la Ligue des Villes d'Empire et de l'Association des grandes Communes rurales. Ainsi, on avait créé en 1919 tout juste ce qu'on avait jugé absolument impossible en 1911.

Les attributions d'une centrale de virement peuvent être résumées de la façon suivante : 1° développer les paiements sans argent liquide, par chèques et virements ; 2° pratiquer la compensation, procurer des crédits, mettre à la disposition des syndicats des communes affiliées des crédits à court terme ; 3° procurer à ces syndicats des crédits à long terme ; 4° participer à l'émission d'emprunts communaux, prendre en charge le service des emprunts, soutenir les cours, procurer les crédits nécessaires à l'amortissement et introduire les emprunts communaux à la Bourse. Ces attributions, transportées dans un domaine plus vaste, sont aussi celles de la Société centrale de Virement. L'importance de ces organisations est avant tout dans leurs attributions locales. Car les caisses d'épargne, comme les centrales communales de virement, cherchent avant tout à ramener dans les milieux d'où ils sortent les fonds qui affluent chez elles, à l'exclusion de tout intermédiaire. Au contraire, les grosses banques absorbent les fonds par leurs succursales et les concentrent sur de gros marchés, notamment à Berlin, les mettant avant tout à la disposition des grandes entreprises. C'est l'une des attributions importantes des centrales de virement. L'autre est surtout dans la pratique du crédit à court terme accordé aux communes. Dans ce domaine, les centrales de virement ont pu, pour l'essentiel, satisfaire les besoins d'argent des villes, et à de bien meilleures conditions que le marché privé.

Il était plus difficile de satisfaire au besoin de crédits à long terme, comme le montre Jursch, chef de la Centrale de Virement allemande, dans un article : « Entstehung, Enturckelung und zukunftaufgaben der reuschen girorganisation », dans *Luther*

Die Zukumftsaufgaben der deutschen Städte, 1922, p. 219, la pratique du crédit communal à long terme par les organisations de virement était conçue de la façon suivante : les centrales de virement devaient utiliser autant que possible les marchés locaux par l'émission d'emprunts communaux, dans la mesure où un cours d'émission favorable était possible. Quant à la Centrale de Virement allemande, elle ne doit intervenir que lorsqu'elle réussira à placer les emprunts à un cours meilleur que les centrales de virement. Avec cela, il ne devait en aucune façon être interdit aux grandes villes de se présenter elles-mêmes sur le marché avec leurs emprunts, notamment lorsqu'elles réussiraient à obtenir des cours plus favorables que les centrales de virement. En fait, procurer des crédits aux villes moyennes et petites sera avant tout le domaine de la Centrale allemande. A ces petites villes, la Centrale de Virement pourra accorder une aide essentielle. Les nombreux petits emprunts des villes n'avaient souvent aucun rendement, et n'en ont surtout aucun à présent. Les frais d'introduction à la Bourse ont tellement monté, que cela ne vaut plus la peine de porter ces emprunts sur le marché. Ainsi, les villes moyennes et petites en sont réduites à se procurer par les centrales de virement l'argent dont elles ont besoin. Les grandes villes, qui émettent des emprunts indépendants, trouvent une aide précieuse dans le placement de leurs emprunts dans les centrales de virement. Avec cette aide, elles ont souvent, comme le montre Jursch, atteint des cours qu'elles n'auraient jamais obtenus ailleurs. Elles peuvent aussi confier aux centrales de virement tout le service de leurs emprunts. Dans la mesure où ces centrales ont leur siège dans les villes de Bourse, elles sont admises à la Bourse et peuvent y avoir une certaine influence sur les cours des emprunts municipaux. De même, la Centrale de Virement allemande a introduit à la Bourse de Berlin et de Francfort les emprunts de villes émis dans les dernières années à des conditions favorables. En outre, elle a placé sur ce marché des emprunts à elle ; ainsi, en 1919, 100 millions à 94 %, en 1920 une part de 7.277 millions, en 1922 19 millions, et elle s'occupe en ce moment d'émettre un emprunt de 200 millions d'une valeur constante. Pour satisfaire le besoin de crédits à court terme des villes associées, elle a émis des bons communaux.

L'organisation des centrales de virement n'est pas partout la même. Les sociétés de virement ont choisi la forme de l'association communale de droit public, à deux exceptions près. Ces deux sociétés ont été fondées comme des sociétés auxquelles la personnalité juridique a été accordée et qui ont dans la suite reçu des gouvernements les droits des corporations de droit public. Dans les

autres pays, les sociétés de virement sont également des corporations juridiques sur la base de la loi du pays.

Au début, les centrales de virement se sont développées à côté et en dehors des associations de caisses d'épargne. Les associations n'avaient pas de fonctionnement commercial et ont acquis, en vertu du Code civil, article 21, partiellement, la personnalité juridique, par enregistrement dans le registre des sociétés du tribunal compétent. Leurs attributions étaient de représenter les affaires générales de caisses d'épargne affiliées et de leurs employés, de provoquer l'amélioration et l'extension des caisses d'épargne, etc. Au contraire, les sociétés de virement étaient des sociétés à but économique. Ce sont au fond des banques à attributions particulières, et nous avons déjà fait leur connaissance. Les deux organisations ont longtemps subsisté l'une en face de l'autre. Pour épargner du temps et des forces, la fusion s'imposait. Aussi a-t-elle eu lieu d'abord dans l'Allemagne du Sud, puis s'est étendue petit à petit à l'Allemagne du Nord. Le premier exemple a été donné par la Bavière, puis suivi par le Wurtemberg, Bade et la Hesse, puis par les provinces prussiennes. L'organisation n'est pas partout la même ; dans beaucoup de cas, l'exemple bavarois a été suivi. L'organisation unitaire se divise en deux parties avec deux bureaux. Le premier est la section administrative et il a repris les attributions des associations de caisses d'épargne ; la deuxième section est la Centrale de Virement, établissement de banque public de la société.

Nous ne pouvons nous étendre ici davantage sur l'organisation de l'administration. Elle est venue déterminer l'organisation des caisses d'épargne. En bas, les caisses d'épargne, institution des communes ou des syndicats de communes, sans personnalité juridique propre. Elles sont réunies dans les associations de caisses d'épargne et de virement avec leurs sections administratives et leurs centrales de virement comme établissements de banque publics, et au-dessus on trouve comme organisation centrale l'Association centrale de Virement avec la Centrale de Virement allemande comme établissement de banque public. Cette organisation a été créée par les communes dans les temps difficiles de la guerre et de l'après-guerre, et elles ont réussi à lui insuffler une vie vigoureuse. Les centrales de virement ont acquis sur le crédit communal une forte influence, parfois décisive. Elles ont participé à la société par actions des emprunts du Reich, et ont apporté une coopération importante à l'émission de l'emprunt allemand à primes d'épargne. La Centrale de Virement allemande est devenue une puissance financière qui a su se faire place auprès des grandes

banques. Il est clair que les centrales de virement peuvent animer grandement l'activité des caisses d'épargne associées. Sur l'importance financière de la Centrale de Virement allemande, ses comptes rendus nous renseignent. Le total des fonds engagés comportait dans les onze premiers mois 6,6 milliards de marks, et il est monté en 1919 à 20 milliards, en 1920 à 47,7, en 1921 à 112,30, en 1922 à 638,5 milliards.

Conformément au caractère d'intérêt public de l'entreprise, le bénéfice net était relativement modéré. Il se montait à 1 million en 1919, à 2,06 millions en 1920, 2,143 en 1921, 208,5 en 1922.

V. — Etablissements de construction

Les villes passent de grosses commandes sur le marché du bâtiment. Leur activité administrative les met en rapports étroits avec toutes les branches de la construction privée. Elles ont besoin de bâtiments, de rues, de canaux, etc., et doivent les maintenir en état. Les expériences faites par les villes avec les entrepreneurs privés pour satisfaire à ces besoins ont été très variables, mais dans beaucoup de cas très mauvaises. Non seulement les travaux ont été mal exécutés, mais les entrepreneurs ont cherché à tirer des caisses municipales des bénéfices souvent illicites. Dans une très large mesure, la pratique s'était établie chez les entrepreneurs privés, notamment lors des adjudications des travaux urbains, de former des cartels pour convenir des prix. Le procédé employé était généralement le suivant : l'un des entrepreneurs devait faire l'offre la plus basse à l'adjudication, les autres exigeaient des prix plus élevés. Si l'homme à l'offre la plus basse recevait la commande, il payait certaines sommes à ses compères. Il est clair que, de la sorte, les travaux des villes devinrent beaucoup plus coûteux. C'est pourquoi nous allons observer les tentatives des plus diverses des communes pour se libérer de cette situation fâcheuse. Nous ne pouvons en traiter que dans la mesure où il s'agit de l'institution d'exploitations particulières de construction, ou de l'institution d'exploitations qui ont pour objet d'établir les matières premières de construction, tuileries, usines d'asphalte, de chaux, etc.

L'idée s'imposait réellement aux villes d'instituer une exploitation indépendante de construction et de lui faire exécuter ses nombreux travaux, qu'il s'agisse de travaux nouveaux ou de réparations à des constructions existantes. Dans la mesure où il s'agit de travaux souterrains, il y a déjà longtemps que la régie municipale a trouvé là un domaine. La difficulté de contrôler, par exemple, dans le cas des canaux, le travail des entrepreneurs, la

nécessité, étant donné le caractère particulier de ces travaux, d'avoir un travail particulièrement soigné, imposaient et facilitaient le passage à la régie municipale. Quoique la situation soit souvent analogue pour les travaux en plein air, l'institution d'exploitations municipales dans ce dernier cas est très rare.

La puissante influence que les entrepreneurs possédaient sur les conseils municipaux a toujours su empêcher de telles tentatives. Pendant que les villes se chargeaient d'entreprises de tramways, d'eau, de gaz et d'électricité, elles se sont toujours soigneusement tenues à l'écart des affaires de construction. Maintenant encore, le nombre est très réduit des villes qui possèdent une pareille entreprise. Des entreprises nées dans la dernière année de la guerre et continuées quelque temps encore après la révolution ont été ensuite abandonnées. Aussi, par exemple, la ville de Neu-Kölln, autrefois l'un des gros faubourgs ouvriers de Berlin, avait en août 1919 pris en régie l'exécution des travaux de construction municipaux et pour cela créé diverses sections d'exploitation pour les divers travaux de construction. A côté des travaux de terrassement, de maçonnerie et de charpenterie, elle entreprit des travaux de peinture, vitrerie, poterie, serrurerie, menuiserie. Les menuiseries, organisées avec les meilleures machines, occupèrent cent ouvriers pour les besoins de la ville. Rien que dans la première année, des travaux souterrains d'une valeur de 50 millions et des travaux à air libre d'une valeur de 20 millions furent exécutés. En 1921, on réunit les exploitations en une Société des Constructions municipales indépendantes dont l'organisation était celle d'une société à responsabilité limitée. Depuis ce temps-là, l'entreprise exécuta aussi des travaux de construction pour les communes voisines, les communautés de lotissement d'intérêt public et privé, et dut lutter en concurrence libre avec des entrepreneurs privés pour obtenir les travaux. L'exploitation eut un développement assez fort et eut besoin, par suite de la dépréciation de l'argent, d'un capital d'exploitation plus grand, qui fut prêté, d'abord par Neu-Kölln, ensuite par Berlin. Comme la municipalité ne pouvait continuer, à partir d'août 1922, à mettre des avances à la disposition de l'entreprise, elle vendit la société à un consortium privé. La somme, alors encore importante, de 50 millions, que les entrepreneurs privés étaient prêts à payer à la ville, montre qu'il s'agissait d'une entreprise pleine de valeur, dont la perte pour la régie municipale était déplorable.

Une entreprise tout à fait analogue fut fondée par la ville de Leipzig en octobre 1921. Sur son histoire et son activité, les *Communications de l'Administration de la ville de Leipzig*, 1923,

n° 3, nous donnent des renseignements intéressants. Nous leur empruntons ce qui suit : « La société est née des besoins de la construction des maisons. Le service des logements, nouvellement fondé, avait établi un grand plan de constructions municipales et demandé aux collèges municipaux les sommes nécessaires à son exécution. Or, pour maintenir les prix le plus bas possible et éliminer le bénéfice coûteux des entrepreneurs, les collèges municipaux résolurent d'exécuter la construction de maisons d'habitation par des travaux entièrement placés sous la régie municipale, dans la mesure où la ville y avait un avantage économique. La construction de maisons en régie municipale et aux frais de la ville fut d'abord fut confiée au service municipal de construction, ensuite à un service spécial, et enfin à une société spéciale à responsabilité limitée ; la Société municipale de Construction. Elle cherche à atteindre uniquement des buts d'intérêt commun, et sert avant tout à procurer des habitations aux milieux populaires peu fortunés. Elle cherche à réaliser cette tâche en collaboration avec le Conseil de la ville de Leipzig. Elle entretient les exploitations des ateliers pour les travaux de terrassement, de maçonnerie, de charpenterie, de menuiserie, de poterie, de serrurerie, de ferblanterie, d'installation, ainsi qu'un chantier de construction. En outre, elle exploite une plâtrerie. A la fin de 1922, elle occupait environ cent ouvriers, et en outre trente employés techniques et trente-huit employés commerciaux. La société est dirigée par deux directeurs : un directeur technique et un commercial. Son conseil de surveillance se compose de cinq membres du Conseil et cinq conseillers municipaux et ne peut obtenir d'autres travaux qu'en soumissionnant de façon favorable. C'est ainsi qu'elle a construit la grande halle de Leipzig, le bureau d'approvisionnement, la maison de la foire aux textiles, qu'elle reconstruit le vieux théâtre, etc. Comme on le comprend bien, la construction en régie municipale est vivement combattue par l'industrie privée du bâtiment et en outre par les partisans de l'économie privée en général. Ainsi le Syndicat de l'Industrie du Bâtiment, à Leipzig, a édité contre la régie et le Conseil de la ville, une brochure de polémique violente à laquelle le Conseil a répondu dans une brochure détaillée. Là, le Conseil a attiré l'attention sur les cartels malpropres des entrepreneurs, par lesquels les intérêts financiers de la ville étaient gravement menacés. C'est seulement quand il devint bien clair que les entrepreneurs voulaient absolument obtenir les prix fixés par eux que le Conseil fit exécuter des travaux déterminés sous la propre régie. Mais les collèges municipaux veulent, par un essai d'entreprise en grand, faire une expérience

pratique qui montrera quelle méthode économique, la construction en régie ou l'industrie privée, est la plus avantageuse pour la ville, et l'on ne pourra porter un jugement bien fondé que lorsque la société aura été un certain temps en activité.

D'autres entreprises municipales de construction sont exploitées comme sections de l'administration municipale, par exemple celle de la ville de Remscheid, fondée en février 1920. L'exploitation est séparée de la section de construction en plein air du bureau municipal de construction au point de vue de l'exploitation et de l'administration et elle joue par rapport à lui le rôle d'entrepreneur. Les fonds ont été procurés en partie par un emprunt, en partie par les bénéfices mêmes de l'exploitation. Le service de construction a exécuté, pendant sa première année, une série de constructions, en outre des réparations dans les écoles de la ville, des théâtres, etc., et il a bâti pour la ville des hangars, des établissements frigorifiques, et de plus édifié des ateliers pour un entrepreneur privé. Le personnel comportait en tout soixante-douze employés et ouvriers. Les ouvriers sont payés d'après un tarif fixé et reçoivent de plus 25 % pour chaque heure supplémentaire. Le bilan de la première année donne un bénéfice net de 173.000 marks, après de nombreux amortissements. Le service obtient les travaux uniquement par concurrence avec les entrepreneurs privés. Ainsi, il a obtenu une partie notable des travaux de construction en plein air de la ville, une autre partie est venue en partage aux entrepreneurs privés. L'avantage pour la ville est avant tout dans le fait que, par la concurrence du service municipal de construction, les prix et les profits de l'industrie privée sont abaissés. Le deuxième compte rendu annuel apporte quelques chiffres intéressants.

Entreprise I. — Offre supérieure, 386.000 marks ; offre la plus basse, 342.500 ; service municipal, 325.000.

Entreprise II. — Offre supérieure, 442.781 marks ; offre la plus basse, 211.460 ; service municipal, 272.384.

Entreprise III. — 1° Soumission, offre supérieure, 955.693 marks ; offre la plus basse, 771.073 ; service municipal, 599.086.

Le compte rendu fait remarquer à ce propos que, manifestement, les entrepreneurs avaient compté sans la concurrence du service municipal et avaient par suite fait ces offres élevées. Pour la deuxième soumission, le fait était connu, et les offres furent respectivement de 592.677, 578.274, 576.668 marks. Ainsi, les entrepreneurs, dans le calcul de leurs offres, s'en sont tenus à l'offre première du service de construction et sont même restés un peu au-dessous. Le capital engagé comportait dans cette deuxième

année 2,6 millions, le capital d'exploitation 100.000 marks. Ce dernier fut donc placé vingt fois dans l'année. Ce ne fut possible que par une économie extrême dans l'emploi des outils et instruments, l'embauchage du personnel de bureau, etc. Le bénéfice net se monta à 156.500 marks. D'ailleurs, il faut encore extraire du compte rendu la remarque suivante, digne d'être prise en considération. La direction fait remarquer qu'elle n'a en aucune façon l'intention de transformer l'exploitation en une exploitation de premier ordre. L'expérience a montré que l'exploitation rationnelle traçait à la grandeur de l'entreprise une certaine limite et que, si l'on dépassait cette limite, il y avait danger de bureaucratisation, que la direction perdait ainsi le contact avec les ouvriers et les employés, d'une importance prépondérante pour l'intérêt économique de l'entreprise. La limite, avec une exploitation d'environ quatre-vingt-treize employés et ouvriers, est, à vrai dire, placée un peu bas.

VI. — Petites exploitations diverses

Leur immense détresse financière oblige les villes à rechercher de nouvelles sources de revenus. On comprend qu'elles jettent d'abord les yeux sur des entreprises en partie privées qui ont certains rapports avec l'administration municipale, et auxquelles les villes abandonnaient jusqu'ici leurs rues contre un léger tarif, ou un loyer ou un fermage approprié. A ces entreprises appartient avant tout l'affichage public. En général, les villes n'avaient pas fait valoir elles-mêmes leur matériel, et l'avaient concédé par affermage à un entrepreneur. C'était le cas, par exemple, à Francfort-sur-le-Mein. En 1921, l'administration municipale s'y est décidée à augmenter les revenus qu'elle tirait des différentes branches de la réclame. Quelques bureaux avaient déjà tenté de tirer des revenus pour la ville de l'utilisation éventuelle de terrains pour la réclame. De même, les tramways avaient commencé à modifier les réclames de leurs voitures. Mais ces efforts parallèles de bureaux différents sont nuisibles si l'on veut vraiment utiliser au maximum toute la réclame dont dispose la ville. Il serait au plus haut degré contraire aux principes de l'économie que chaque service suivît une politique de tarifs particulière. Bien plutôt, la clientèle doit être travaillée par un seul service, afin de réduire les frais et d'augmenter le succès de l'entreprise. A Francfort, en dehors des colonnes et des tableaux à affiches, il faut tenir compte de la réclame sur les barrières de la foire, dans les voitures des tramways, les poteaux des tramways aux stations et sur les terrains de la ville. La foire est une bonne occasion pour tirer de plus

gros revenus des réclames dans la rue. Comme il s'agit, pour cette réclame municipale, d'utiliser un monopole, la ville a refusé d'affermer à des entrepreneurs privés. Mais pour libérer d'abord l'entreprise des lenteurs de l'organisation administrative municipale, la municipalité a confié l'organisation à une société à responsabilité limitée indépendante. Justement, pour le service de la réclame, tout dépend de l'habileté et de l'ingéniosité du chef et de la compétence du personnel. Ces gens-là doivent être intéressés matériellement au succès de leur activité et on doit leur ouvrir la perspective de faire des gains supérieurs aux appointements des autres employés municipaux. A cela vient s'ajouter qu'une telle entreprise doit entrer en rapports avec des entreprises de réclame extérieures à la ville, car toute la surface disponible pour la réclame ne peut trouver son placement à Francfort. Il faut éventuellement entrer dans une communauté d'intérêts avec des entreprises extérieures, ouvrir des agences, etc. Cette grande mobilité d'une entreprise de réclame, le pouvoir absolu que doit avoir le chef pour développer son entreprise et réaliser des idées nouvelles et fructueuses, trouver des méthodes de propagande qui rendent, ne peuvent être atteints qu'avec une organisation libérée des règles de la bureaucratie. C'est pourquoi la forme de la société à responsabilité limitée fut choisie, et son capital fourni par la ville et la Société de la Foire et de l'Exposition.

La ville de Berlin est entrée dans la même voie en 1921. L'affichage public y avait été, depuis de longues années, affermé à une firme particulière. Le désir d'obtenir de plus gros bénéfices conduisit, là aussi, à la régie municipale. Pendant que, jusque-là, le fermage annuel avait rapporté 550.000 marks, la société fermière ayant à établir et à entretenir des colonnes d'affichage, la ville escompta de la régie municipale un bénéfice sensiblement supérieur, en tenant compte de ce que les tarifs pouvaient être relevés. L'expérience de la guerre a montré que la société fermière tentait de rejeter sur la ville le risque de la conjoncture économique, qui se fait fortement sentir dans les bénéfices de l'affichage. Quand le loyer ne pouvait plus être couvert par les bénéfices de l'exploitation, la société restait en retard de ses payements. Ce n'est que par des augmentations répétées du tarif de l'affichage que la ville réussit à faire rentrer les payements en retard. Le détour d'un contrat d'affermage pour obtenir un bénéfice pour la ville est superflu si le montant de ce contrat ne varie pas en droit ou en fait avec la situation économique de l'entrepreneur. L'entrepreneur n'est alors en fait qu'un homme d'affaires de la ville, avec cette différence que la ville ne peut intervenir dans l'exploitation

et que, par une bonne conjoncture, le chef de l'exploitation obtient de gros gains, que, si les conjonctures sont mauvaises, il diminue son loyer du manque à gagner. Considérant tout cela, la ville de Berlin s'est décidée à prendre en régie la réclame, d'autant plus que cette exploitation exige un capital très limité. La société fermière avait fourni à l'organisation de la réclame une imprimerie. Cette adjonction s'est montrée utile et conforme au but poursuivi, pour faciliter au public l'utilisation des emplacements d'affichage. En outre, l'imprimerie a permis de compenser par ses bénéfices le manque à gagner de l'exploitation de l'affichage dans les mauvaises périodes. Là encore, l'organisation choisie fut celle d'une société à responsabilité limitée. Les statuts de la société concordent pour l'essentiel avec ceux des autres institutions de la ville de Berlin. A Erfurt aussi, on a réuni l'affichage et l'imprimerie municipale en confiant l'affichage à l'imprimerie en avril 1922. L'imprimerie fut transformée en une société commerciale enregistrée, pour assurer là encore la plus grande liberté possible à la direction.

VII. — Services d'approvisionnement

Les villes ont besoin, pour les nécessités multiples de leur administration, de matériaux et des marchandises les plus divers. Leur réunion était en partie la tâche des services particuliers, dans la mesure où ils en avaient besoin. Ainsi, par exemple, les usines d'eau, de gaz et d'électricité, se procuraient directement le charbon dont elles avaient besoin. Mais, avec la grande diversité des besoins, il n'était pas toujours facile de centraliser l'approvisionnement. C'est pourquoi on comprend facilement que, par exemple, la centralisation du charbon n'était réalisée que dans quelques villes. Une exception est constituée par Leipzig, où l'approvisionnement en charbon pour toutes les usines municipales a été confiée à l'administration des usines (eau, gaz, électricité). Seul, l'approvisionnement en combustibles pour les bâtiments municipaux est le plus souvent organisé d'une façon unifiée. De même, depuis déjà longtemps, dans une série de villes, l'approvisionnement en uniformes de service a été organisé par des bureaux d'habillement. Les matériaux ont été achetés et travaillés pour la ville dans des ateliers spéciaux. De plus, des tentatives ont été faites pendant la guerre, par exemple à Berlin et dans d'autres villes, pour organiser des centrales d'approvisionnement. Ainsi le service d'approvisionnement de la ville de Berlin a la tâche de fournir les établissements et bureaux de la ville en vivres, textiles, produits chimiques, médicaments, objets de pansement, objets de

cuir. Les marchandises sont achetées par grandes quantités directement chez le producteur et livrées à prix coûtant aux établissements et aux services. A ce service d'approvisionnement se joignent à Berlin des ateliers. Ils étaient à l'origine une institution de guerre et servent maintenant d'ateliers du service d'approvisionnement pour la fabrication des vêtements. La grande pénurie de textiles et le renchérissement qui en est résulté avaient conduit pendant la guerre la ville de Berlin, comme les autres, à entreprendre la fourniture des vêtements aux indigents. La cherté de la vie qui a subsisté après la guerre a conduit à continuer cette entreprise de guerre. L'entreprise est une institution d'intérêt commun qui livre des habits à bas prix aux indigents. Cette entreprise n'est en rapport avec le service d'approvisionnement qu'autant qu'elle est, comme celui-ci, soumise à la municipalité en ce qui concerne l'approvisionnement. Pour l'exploitation du service d'approvisionnement, on a posé le principe que cette institution se maintient d'elle-même et ne réclame aucun subside à l'administration. Le capital d'exploitation cédé par la ville, de 11 millions de marks, doit être placé à 6 %. L'entreprise a eu à souffrir un certain temps de circonstances défavorables, déloyauté du directeur de l'affaire, etc., et elle a travaillé quelque temps avec un gros déficit. La nouvelle direction a réorganisé l'entreprise et a su changer le déficit en bénéfices.

Le rapport lâche entre service d'approvisionnement et société de fabrications de guerre s'est développé à Halberstadt pour devenir un rapport organique. Là encore, le service d'approvisionnement a été fondé pour fournir les différentes branches de l'administration municipale aux prix les plus bas en matériel de bureau et articles divers. Parti de ces débuts modestes, le service s'est tellement développé que maintenant tout l'approvisionnement lui est confié, seule exception faite pour les articles techniques des usines d'eau, de gaz et d'électricité. Le service a de gros stocks de matériaux utiles à la ville, il est constamment rempli par les achats et, avec les mouvements des prix vers le haut, représente une institution municipale lucrative. Ici aussi, en même temps que le service se développait, venait s'y joindre un service de vêtements et un magasin de vente pour les indigents. Pour cela, le service entretient des stocks d'articles les plus importants, de vêtements, d'étoffes, d'articles de ménage, etc. Les marchandises sont cédées aux indigents à des prix abordables et très réduits. Pour abaisser encore les frais, le service d'approvisionnement a été réuni à la maison de prêt municipale. La maison de prêt, sous l'influence de circonstances défavorables, ne pouvait être main-

tenue qu'avec de gros subsides. Quand le service d'approvisionnement en prit l'exploitation en mains, la réunion des locaux et du personnel permit de grosses économies. L'exploitation est maintenant ainsi conduite : le service d'approvisionnement est ouvert au public pour la vente cinq matinées, le service de prêts seulement trois jours. Le service d'approvisionnement travaille sous forme d'une exploitation commerciale ordinaire de détail, a un personnel bien formé au commerce et une comptabilité commerciale. Par cette réunion des services en question, il est devenu possible de maintenir la maison de prêt, qui est une nécessité absolue. Une réunion analogue de la maison de prêt et du service d'approvisionnement existe à Mulhouse en Thuringe, et l'on dit qu'elle a donné là-bas aussi de bons résultats.

Hugo LINDEMANN.

(Traduit par R. Dhaleine.)

L'APPROVISIONNEMENT DE L'ALLEMAGNE EN MATIÈRES PREMIÈRES

par W. RATHENAU.

Nous publions ci-dessous la traduction d'une conférence faite à Berlin, en 1917, par M. Walter Rathenau.

Messieurs,

Je voudrais vous parler d'une branche de notre activité économique pendant la guerre qui, sans précédent historique, aura une grande influence sur la marche et le succès de la guerre et dont l'action se prolongera vraisemblablement dans un avenir lointain. C'est un phénomène économique qui nous amène à frôler de très près les méthodes du socialisme et du communisme, mais non pas de la façon que des théories radicales l'avaient prévu et souhaité. Ce n'est pas le plan théorique d'un système rigide que je voudrais vous donner, mais un morceau de vie vécue, un événement qui, après s'être déroulé d'abord dans le secret, a vu grandir de plus en plus son rayon d'action, et finalement a conduit à une modification de toute notre vie économique, faisant apparaître un nouvel organisme administratif qui sortit du vieux ministère de la Guerre prussien pour mettre toute l'économie allemande au service de la guerre.

Je voudrais vous donner une idée non seulement de l'œuvre

accomplie, mais aussi du vêtement romantique qui enveloppe sa naissance et son développement, comme tissé par tous ces hommes qui ont collaboré sans être rapprochés par rien que la communauté de leur tâche et de leurs dispositions d'esprit. Il s'est trouvé des hommes de toutes les régions et de toutes les professions pour travailler librement, sans aucune obligation ni condition, pour le bien de leur pays, et pour donner toute leur expérience, toute leur force et toute leur ingéniosité.

L'approvisionnement en matières premières ! C'est là un mot abstrait, sans couleur et sans force suggestive, comme tant d'autres à notre époque, dont la langue ne possède pas la force créatrice nécessaire pour forger des mots imagés pour tous les concepts ; un mot sans vie, et pourtant un concept d'une grande importance, si l'on se le représente bien. Regardez autour de vous ; ce qui nous entoure, les ustensiles, les matériaux de construction, les vêtements et les aliments, les objets d'équipement et les moyens de transport, tout cela contient des éléments étrangers. Car l'économie des peuples est indissolublement liée ; les richesses de toutes les régions parcourent toutes les routes de fer et d'eau pour se réunir au service de la vie. Maintenant, le concept de l'approvisionnement en matières premières prend de la couleur, et cette couleur apparaît davantage s'il s'agit du problème de l'équipement et de la défense nationale. Ce concept devient plus profond encore quand cette défense doit avoir lieu dans un pays fermé et bloqué.

Tous les jours, nous entendons parler de difficultés dans l'alimentation du peuple. Et cependant, à la base de cette alimentation, il existe des capacités de production qui couvrent les quatre-vingts centièmes des besoins. Un blocus peut nous forcer à nous restreindre ; il ne saurait nous détruire. Il en est autrement pour les autres matières indispensables à la conduite de la guerre : leur disparition peut signifier un anéantissement.

Regardons la carte d'Europe et la position des Etats de l'Europe centrale : on dirait qu'une main démoniaque en a tracé les contours de façon à ce que l'occupation de quelques points suffise à isoler ce territoire immense. Certes, nous et nos alliés, nous avons des frontières sur trois mers, mais que sont-elles ? des mers fermées : la Baltique, qui n'est ouverte que par un détroit, la mer du Nord, fermée par le Canal, les îles d'Orkney et de Shetland, la Méditerranée, verrouillée par les deux bases alliées de l'est et l'ouest. Et derrière ces mers fermées s'étendent au nord un pays qui a de grands besoins et ne possède que de faibles

provisions des matières indispensables, au sud un pays désert que ne traversent aucune des voies de communication qui mènent aux centres de production du monde.

Lorsque, le 4 août de l'année dernière, l'Angleterre nous déclara la guerre, se produisit cet événement monstrueux et inouï : notre pays devint une forteresse assiégée. Isolé sur terre et sur mer, il était désormais réduit à ses propres ressources : et nous avions la guerre devant nous, dont la durée et les exigences, les dangers et les sacrifices étaient imprévisibles.

Trois jours après la déclaration de guerre, je ne pus supporter plus longtemps l'incertitude de notre situation, je me fis annoncer chez le chef du département général de la Guerre, le colonel Scheuch, et il me reçut très amicalement le 8 août au soir. Je lui exposai que notre pays ne pourrait très probablement être fourni des matières premières indispensables à la guerre que pendant un nombre limité de mois. Il estimait tout autant que moi que la guerre durerait longtemps ; et alors je dus lui demander : « Qu'a-t-on fait, que peut-on faire pour détourner de l'Allemagne le danger où elle est d'être égorgée ? »

On avait fait très peu, et pourtant on fit beaucoup, car l'intérêt du ministère de la Guerre était éveillé. Lorsque je rentrai chez moi, préoccupé et soucieux, je trouvai un télégramme du ministre de la Guerre, von Falkenhayn, qui me convoquait à son bureau pour le lendemain.

C'était le dimanche 9 août. Je remerciai le ministre et je lui dis mon étonnement de le voir, dans ce temps de mobilisation, capable de passer son temps à s'occuper des idées des autres. Il me répondit, en me montrant son bureau : « Vous voyez, ce bureau est vide ; le gros travail est fait, la mobilisation est terminée, il n'est pas venu une seule réclamation, et j'ai le temps de recevoir des visites. »

L'entretien dura une partie de la matinée et, lorsqu'il se termina, le ministre de la Guerre était résolu à créer une organisation aussi grande que cela serait nécessaire, avec tous les moyens possibles, qui devrait agir et résoudre le problème qui se posait devant nous. Dans ce moment décisif, la décision hardie et lourde de responsabilité du ministère de la Guerre prussien plaçait le tournant décisif dans le domaine dont je puis me permettre de vous parler.

Je voulais prendre congé ; le ministre de la Guerre me retint, en me demandant, d'une façon inattendue, d'entreprendre cette organisation. Je n'y étais pas préparé, je voulais demander un

délai pour réfléchir, mais il ne me fut pas accordé ; je dus donner mon consentement, et c'est ainsi que, quelques jours plus tard, je me vis installé au ministère de la Guerre.

La « section des matières premières » fut créée par décret ministériel ; elle avait une direction à deux têtes, composée d'un colonel en retraite, homme d'expérience qui représentait en quelque sorte le revêtement militaire de l'institution et incarnait dans notre jeune section l'expérience du ministère de la Guerre, et de moi, qui avais pour tâche de créer l'organisation. C'est ainsi que nous étions installés dans quatre petites pièces, à trois, avec le secrétaire intime qui nous avait été adjoint et dont nous appréciâmes bientôt l'expérience pratique dans la conduite des affaires.

Nous étions à la mi-août... Devant ma fenêtre, un arbre magnifique étendait ses branches et couvrait d'ombre notre toit. En bas, le beau jardin du ministère de la Guerre, où une sentinelle montait lentement la garde ; deux vieux canons au soleil sur la pelouse. Et derrière ce calme et cette paix, une grande cheminée qui rappelait l'immense activité économique allemande, dont le domaine s'étendait là-bas, jusqu'à nos frontières en flammes. Ce domaine des chemins de fer grondants, des cheminées fumantes, des navettes bruissantes, ce domaine économique incommensurable s'étendait devant notre esprit, et nous avions la tâche de concentrer ce monde, de le mettre au service de la guerre, de lui imposer une volonté unique et d'éveiller sa puissance titanique pour la défense nationale.

La première chose à faire était de trouver des hommes. Je m'adressai à des amis et je rencontrai, comme membre de la direction, mon collègue de la Compagnie générale d'Electricité, le professeur Klingenberg. Je réussis, de plus, à m'assurer la collaboration de mon ami von Moellendorff, qui, tout de suite, dans des conversations amicales, avait mis le doigt sur le défaut de notre organisation économique. Maintenant, nous étions cinq ; le travail pouvait commencer.

La première question rencontrée fut celle de la couverture. Nous devions savoir pour combien de mois notre pays était pourvu des matières indispensables ; de la réponse dépendaient toutes les mesures à prendre. Les opinions des industriels étaient contradictoires et variaient parfois de un à dix. Je demandai à une autorité compétente : « Quelle est la situation ? Peut-on avoir une statistique ? — Oui, me répondit-on, on peut faire cette statistique. — Quand ? — Dans six mois environ. — Et s'il faut que je l'aie dans quinze jours, parce que l'affaire est pressante ? »

— On me répondit : « Alors, il n'y en a pas ». Mais il me fallait cette statistique, et je l'eus en quinze jours.

Il fallait faire pour cela une supposition audacieuse, une hypothèse ; cette hypothèse s'est trouvée confirmée. Nos avons admis que la situation moyenne de toute l'économie allemande était à peu près la même que celle de n'importe quel grand groupement pris au hasard. Le ministère de la Guerre avait de 900 à 1000 fournisseurs. En envoyant une circulaire-questionnaire à tous ces fournisseurs et en leur demandant quel était leur approvisionnement dans les différentes matières en question, on pouvait raisonnablement espérer être à même de calculer la couverture de tout le pays. Le détail n'avait pas d'importance, il ne s'agissait que de grands traits. L'expérience réussit. En quinze jours, l'obscurité s'éclaircit ; en trois semaines, nous étions au courant. Pour un petit nombre de matières, les provisions couvraient pour un temps supérieur à une année les besoins militaires d'alors, bien dépassés depuis ; presque partout, ce temps était sensiblement plus court.

Le nombre des matières dont nous avions à nous occuper semblait primitivement petit ; il ne comprenait pas le domaine de l'alimentation ni des combustibles liquides, seulement ce qui pouvait être appelé « matières premières de guerre ». La définition officielle disait : « Les matières qui servent à la défense nationale et qui ne peuvent pas être fournies par le pays constammment ou en quantité suffisante. » Au commencement, cette insuffisance fut reconnue pour un peu moins d'une douzaine de matières, puis le nombre monta de semaine en semaine, et finalement, il y en avait plus d'un cent.

Ce que nous avions maintenant était encore peu, mais c'était une base. Nous savions comment se présentait l'approvisionnement du pays, et petit à petit la tâche à accomplir apparut avec tous ses contours, à coup sûr encore sans la solution.

Quatre méthodes étaient possibles, et il fallait les essayer pour modifier l'organisation économique du pays et obtenir une situation conforme aux exigences de la défense nationale.

Premièrement : toute les matières premières du pays devaient circuler, et non plus selon la volonté et le caprice de chacun. Chaque matière première, chaque objet manufacturé devait circuler, de telle sorte que rien ne fût consacré au luxe ou à des besoins accessoires ; la circulation devait être endiguée par la force, de façon à aboutir à la production des objets finis et à l'utilisation de ces objets nécessaires à l'armée. C'était là notre première tâche, et la plus difficile.

Deuxièmement . . . .

. . . .

La troisième possibilité qui s'offrait à nous était la fabrication. Nous devions veiller à ce que tous les objets indispensables fussent produits par le pays. Nous devions veiller à ce que de nouvelles méthodes de production fussent trouvées et développées partout où la technique ancienne était insuffisante.

Et maintenant, la quatrième méthode : il fallait remplacer les matières difficiles à trouver par d'autres, qu'on se procurerait plus aisément. Où est-il donc écrit que tel ou tel objet doit être fait en cuivre ou en aluminium ? il peut aussi être fait en une autre matière. Il fallait se procurer des produits de remplacement et établir avec de nouvelles matières des objets fabriqués dont on avait une longue habitude. Et si ces vieux objets se montraient rebelles à l'utilisation de la nouvelle matière, il fallait briser ce caprice et faire apparaître de nouveaux produits moins difficiles sur le choix de leur mode de fabrication.

C'étaient là les méthodes qui s'étaient offertes à notre regard : ce n'étaient pas les solutions, mais au moins les moyens, les possibilités, les espérances. De l'autre côté, à perte de vue, il y avait les obstacles.

La législation économique de guerre en était restée à peu près à ce qu'elle était du temps de Frédéric. Ce que la loi des réquisitions de guerre nous permettait était, si l'on enlève aux choses leur expression théorique, à peu près ceci : quand un capitaine arrive dans un village, il peut se faire donner de l'avoine par le maire, et si le maire lui fait des difficultés par négligence, il peut, dans certains cas exceptionnels, prendre son avoine lui-même. Tel était à peu près le contenu de la législation que nous trouvions.

Mais il y avait encore d'autres difficultés.

Pour résoudre le problème qui se posait à nous, nous avions besoin de la collaboration de nombreuses autorités. Dans les premiers jours, nous avions réussi à obtenir des trois ministères de la Guerre non prussiens la déclaration très obligeante qu'ils s'en remettaient à la Prusse du soin de créer l'organisation. Ce qui amena une grande simplification. Mais il nous fallait, en outre, traiter et travailler avec beaucoup d'autres autorités.

Le fait seul que le problème n'était connu nulle part devait faire naître des difficultés. Encore aujourd'hui, le peuple allemand croit bien que l'approvisionnement en matières premières va de soi. On parle toute la journée de vivres, le problème des matières premières est accessoire. Mais nous avons maintenant peine à nous représenter la situation du début de la guerre.

Les six premiers mois, personne n'avait la moindre idée de notre raison d'être. Le Reichstag, qui se rassembla en novembre 1914, nous considérait comme une espèce de service commercial qui avait à prendre des mesures pour faire baisser le prix du cuir à chaussures et de la laine. Qu'il s'agît de questions dont dépendaient la guerre et la paix, la victoire et la défaite, cela ne venait à l'esprit de personne, et même aujourd'hui, tout le monde n'y pense pas. Nous eûmes à souffrir de toute cette situation. Les questions que nous posions à l'industrie furent ressenties en maint endroit comme une gêne inadmissible imposée à la vie économique. On prit encore plus mal le dérangement imposé à quelques industries du temps de paix.

C'est pas à pas que nous dûmes tracer notre chemin. Mais je puis le dire : en dernier lieu, toutes les autorités nous ont soutenus ; en dernier lieu, nous avons trouvé partout de la compréhension et constaté que notre organisation publique est apte à examiner chacun de ces problèmes, si difficile qu'il soit, et à le résoudre par des moyens nouveaux. Mais les débuts furent difficiles.

Et maintenant viennent les difficultés qui étaient en nous-mêmes. Nous avions commencé à cinq. On chercha des hommes ; les réserves de personnel de l'organisation économique étaient épuisées. Tout le monde était au front ou s'y rendait. J'ai assiégé des usines et des banques : « Donnez-moi des hommes ! » Oui, on m'a parfois donné des hommes, mais ils se sauvaient au bout de deux jours ; il ne leur convenait pas de travailler de 9 heures du matin à minuit gratuitement et dans un bureau dont ils ne savaient pas exactement à quoi il servait et à quoi il aboutirait. D'autres restèrent et y trouvèrent leur plaisir, et c'est ainsi qu'un cercle finit par se former, une troupe de volontaires dont la collaboration était exemplaire et que j'ai quittés à regret. Des hommes de cœur, capables d'enthousiasme, gais et travailleurs, qui venaient des métiers les plus différents et s'efforçaient finalement vers le même but. C'est alors qu'on put remarquer comme nous devînmes tous des fonctionnaires : car c'est une qualité propre de l'Allemand que, quel que soit l'endroit où il est placé, il ne fait plus qu'un avec sa tâche et qu'il oublie toute son existence antérieure. Dans leur nouvelle position, nos industriels devinrent tellement fonctionnaires, que nous eûmes plus d'un reproche à entendre de la part de nos propres industries.

Il y avait là un spécialiste de l'électricité qui avait tout le cuir sous sa direction, un métallurgiste qui dirigeait les industries chimiques, un économiste qui avait les textiles ; seule l'industrie du caoutchouc était tombée sous la direction d'un spécialiste.

Presque chaque jour, il nous fallait engager de nouveaux collaborateurs. Car, sous chaque chef de service, il y avait toute une pyramide hiérarchique : des services accessoires furent créés, des travaux de détail devinrent de puissants domaines d'action ; en peu de mois, le cadre d'un service normal était dépassé, et toujours s'étendait le cercle de nos attributions.

Il fallait recruter tous ces hommes et faire leur apprentissage. Le temps passait, et cela demandait du travail de transformer ces négociants et ces techniciens en fonctionnaires, de leur donner l'habitude de l'administration, de notre ordre du jour plein d'écueils, de la rédaction des pièces officielles, de faire que chacun pût s'approprier sa tâche dans son nouveau cercle d'action.

Mais les plus grandes difficultés étaient dans l'espace et dans le temps.

Dans l'espace. Le ministre de la Guerre avait au début mis quatre pièces à notre disposition, et c'était beaucoup, car le ministère de la Guerre était dans une période de tension extrême. Nous demandâmes ensuite vingt pièces ; elles nous furent accordées. Il y eut déjà des déménagements difficiles et qui durèrent des semaines. Puis nous eûmes besoin de soixante pièces. Alors des locaux durent être évacués par des bureaux qui étaient restés au même endroit depuis des dizaines d'années et qui partirent en emmenant soixante mille actes. C'était l'affaire de plusieurs mois. Pendant ce temps, nos couloirs étaient pleins de gens qui attendaient pendant des matinées entières qu'on s'occupât de leur affaire. Le recrutement de nouveaux collaborateurs fut provisoirement arrêté ; il se produisit des retards dans l'expédition des affaires, qui menacèrent de nous étouffer. A la fin, il ne nous resta qu'une chose à faire : nous dûmes, sous notre propre responsabilité, louer des appartements dans la Wilhelmstrasse, les installer et les occuper ; par la suite, ils furent reconnus comme bureaux officiels du ministère. Aujourd'hui, la section possède toute une rangée de maisons dans la Hedemannstrasse prolongée, et elle devra acquérir prochainement la rangée voisine.

Et maintenant le temps. Il s'agissait de créer tous les jours et à toute heure de nouvelles organisations, de rédiger de nouvelles dispositions, d'en modifier et d'en adapter, de conduire des négociations avec des industriels, de convoquer des assemblées, de venir à bout d'une correspondance comprenant deux mille pièces par jour, de maintenir le contact avec les autorités, de faire l'apprentissage des nouveaux venus, de recevoir le flot des visiteurs, leurs questions et leurs vœux. Tout cela réclamait des journées de quarante-huit heures. Nous eûmes cependant un avan-

tage. J'ai parlé de la méconnaissance générale de notre tâche comme d'un inconvénient. Elle eut aussi son utilité, car la critique du public, qui aujourd'hui intervient dans le problème de l'alimentation, nous laissait à peu près tranquilles. Ce que nous faisions était regardé comme une gêne désagréable et inutile, imposée à l'industrie, mais malgré tout, finalement, on ne nous faisait pas beaucoup de difficultés.

Il venait de temps en temps des professeurs nous dire que tout était mal fait et qu'il fallait recommencer autrement. Il venait aussi des députés qui disaient qu'en vérité c'était mal fait, et que ce qu'avaient dit les professeurs était également faux ; il fallait, disaient-ils, changer encore une fois. Hors une terrible paperasserie, l'inconvénient n'était pas grand.

Et maintenant, nous en arrivons aux solutions adoptées. Il s'agissait d'abord de créer de nouveaux concepts juridiques. J'ai déjà dit combien notre base juridique était incomplète et imparfaite. Il fallait trouver un concept fondamental qui nous permît de modifier toute la circulation économique. Nous créâmes le nouveau concept de la réquisition, évidemment quelque peu arbitraire, mais nous avions avec nous la loi sur l'état de siège, et dans la suite tout a reçu une sanction légale, indépendamment même de l'état de siège. Ce concept de la réquisition ne signifie pas qu'une chose devient propriété de l'Etat, mais qu'elle est soumise à une restriction, qu'elle ne peut plus faire ce qu'elle veut ou ce que veut son propriétaire, mais ce que veut une force supérieure. Cette marchandise ne peut plus être employée qu'aux fins de la guerre : on peut la vendre, la travailler, la transporter, la mettre sous une forme quelconque ; quel que soit son destin, elle reste toujours sous le coup de la loi et ne peut servir qu'à la conduite de la guerre.

Au début, on s'est très mal accommodé de ce concept, et on nous a souvent dit que nous avions eu tort et que nous aurions dû tout confisquer. Je n'indique pas cette objection pour la réfuter encore une fois, car cette affirmation tombe d'elle-même. Si nous avions réquisitionné les marchandises d'un seul domaine industriel, mettons des métaux, donc tout le cuivre, l'étain, le nickel, l'aluminium, l'antimoine, le chrome, nous serions devenus propriétaires de millions de marchandises, et chaque jour nous aurions reçu d'innombrables questions : « Que doit-on faire de tel ou tel stock de marchandises ? Peut-on les passer au rouleau, les étirer, les fondre ? Qui doit les recevoir ? on en a un besoin urgent. » Et, d'autre part, tout le travail de transformation se serait arrêté en attendant une nouvelle répartition. Et nous

aurions eu la charge de la surveillance du décompte de stocks inconnus, valant des milliards.

Le concept de réquisition tel que nous l'avons compris a fait ses preuves et ne disparaîtra plus de notre vie économique pendant la guerre. Mais cette nouvelle forme juridique nous a fait passer par de gros dangers. Car, dès l'instant où une marchandise était réquisitionnée, l'industrie de paix cessait. Quand, chez un métallurgiste, les métaux étaient réquisitionnés, il n'avait plus le droit de se livrer à son travail du temps de paix ; il était réduit aux commandes de guerre, devait modifier de façon à obtenir des produits de guerre son installation et ses machines, ses méthodes de travail et ses produits, il lui fallait commencer une nouvelle vie économique. Ce fut une terrible charge pour les industries, en particulier pour celles des métaux, des produits chimiques et des textiles.

Pendant les semaines difficiles, à la fin de l'année dernière, lorsque les mesures furent décrétées, mes collègues de la Compagnie générale d'Electricité vinrent me trouver et me dirent : « Savez-vous ce que vous avez fait ? Cela peut signifier pour vous soixante mille ouvriers privés de leur gagne-pain. »

Puis cela a passé. Pendant deux mois, nous avons encore accordé à l'industrie certaines licences, à vrai dire le cœur gros, car qui pouvait savoir si la tonne de salpêtre que nous exemptions de la réquisition n'aurait pas apporté de secours décisif dans un fort assiégé ou dans une bataille ? On doit prendre partout ses responsabilités, et c'est ce que nous avons fait.

Après deux mois, la transformation de notre industrie était chose accomplie. L'industrie allemande s'est ainsi transformée sans en parler, sans un seul écroulement, en silence, avec grandeur, consciemment, dans toute sa force et la joie du labeur. C'est, messieurs, une page glorieuse de l'industrie allemande qui ne devra jamais être oubliée. Ni la France, ni l'Angleterre, ni les Etats-Unis, ni aucune des nations ennemies ou à demi-hostiles n'en fera autant.

Tel était le concept de la réquisition : il eut pour effet la transformation de notre économie. Et maintenant, j'en viens à notre deuxième instrument.

Nous savions que cette économie devait être engendrée à nouveau, qu'il fallait, sous une forme nouvelle quelconque, lui distribuer et lui préparer du matériel. Comment faire ?

Il fallait accorder à l'administration de l'armée et de la marine liberté complète de faire leurs commandes où elles voulaient. Nous ne pouvions pas dire à une autorité : « Nous vous prescri-

vons où vous devez faire vos commandes. » D'autre part, celui qui avait reçu la commande des autorités devait recevoir le matériel dont il avait besoin. Il fallut créer de nouveaux organismes pour aspirer, accumuler, distribuer ce courant de marchandises qui, d'un mouvement nouveau et recevant de nouveaux affluents, roulait à travers les artères de l'Allemagne. Il fallait, encore une fois, faire apparaître un nouveau concept, celui des sociétés d'industries de guerre. Aujourd'hui, c'est une chose dont on parle comme d'un héritage du passé. Le nom de beaucoup de ces sociétés est dans la bouche de tous, on les connaît et on les considère comme quelque chose de donné depuis longtemps. Mais leur existence semblait si paradoxale que, même dans notre milieu étroit, qui méditait toujours ses mesures dans une grande union, il se produisit une scission au sujet de la possibilité de leur création.

D'un côté, un pas décisif était fait dans la voie du socialisme d'Etat ; le trafic des marchandises n'était plus livré au libre jeu des forces, mais soumis à une contrainte. D'autre part, des nouvelles organisations tendaient à une administration autonome de l'industrie dans une large mesure. Comment concilier ces principes contradictoires ?

Après coup, on est venu nous dire, avec une plus ou moins grande bienveillance, comment nous aurions dû nous y prendre autrement : nous n'aurions pas dû fonder les sociétés, mais agrandir l'appareil administratif. Aujourd'hui, la voix de la critique s'est tue. Cependant, à celui qui douterait encore, je recommande une visite à la Société des Métaux et Produits chimiques. Quand il y verra des milliers d'hommes au travail, qu'il aura cette ruche sous les yeux, suivra le courant des visites, des correspondances, des transports et des paiements, il se dira que tout ce travail ne pouvait plus rentrer dans le cadre de l'organisation administrative et devait être confié aux professionnels de l'industrie et à son fonctionnement autonome.

C'est ainsi que l'idée des sociétés de guerre sortit de l'organisation autonome et non pas de la liberté sans limites. Les sociétés de matières premières de guerre furent fondées et placées sous une stricte surveillance des autorités. Des commissaires, des autorités d'Empire et des ministères ont un droit de veto illimité ; les sociétés sont d'intérêt commun ; elles ne peuvent distribuer ni dividendes ni parts de liquidation et ont, outre les organes habituels des sociétés par actions, direction et conseil de surveillance, un organe supplémentaire, une commission indépendante, dirigée par des membres des chambres de commerce ou des fonctionnaires,

la commission d'évaluation et de répartition. De la sorte, elles sont une organisation intermédiaire entre la société par actions, qui incarne la forme libre de l'économie capitaliste, et l'organisme administratif ; c'est là une forme de l'économie qui est peut-être un signe précurseur de l'avenir.

Leur tâche est de réunir en une seule main la circulation des matières premières et de la régler de façon à ce que chaque centre de production soit pourvu de matériel d'après la proportion des commandes reçues de l'autorité, à des prix et à des conditions fixes.

Les industriels, eux non plus, n'accueillirent pas tous favorablement les nouvelles sociétés de matières premières. Les métallurgistes étaient assez bien disposés. Ils demandèrent bien : « A quoi bon une société par actions qui ne gagnera rien ? Qu'en faire ? Nous avons jusqu'à présent suffi aux besoins de notre industrie, et nous pouvons continuer. » Cependant, ils consentirent, peut-être en partie pour me faire plaisir, peut-être aussi parce qu'ils se disaient qu'ils n'y perdaient pas beaucoup.

La situation était déjà différente en ce qui concerne les chimistes. Ce sont de très gros messieurs des pays rhénans, conscients de leur importance ; ils supportent de grosses responsabilités et commandent à d'innombrables bataillons d'ouvriers. Pour ces gens-là, la nouvelle organisation ne fut d'abord pas agréable. Un monsieur influent parcourut les pays rhénans et mit en garde contre les nouvelles expériences. Mais finalement les choses en vinrent à la formation d'une assemblée constituante à Hofmannhaus ; elle fut d'abord calme, puis passionnément agitée vers la fin. Quand ces messieurs virent qu'on ne pouvait leur laisser l'usage illimité du salpêtre, ils se fâchèrent, il y eut une scène qui rappelait de loin celles du Jeu de Paume à Paris, en 1789. Cependant, la fondation eut lieu, et aujourd'hui nous avons l'obligation de remercier les chimistes autant pour leur collaboration que pour les résultats obtenus. Car cette industrie allemande modèle s'est résignée, au début peut-être difficilement, aux nouvelles mesures ; mais, par contre, elle a peut-être pris la première place de notre organisation économique de guerre par son initiative, son ingéniosité, sa hardiesse et sa ténacité.

Presque chaque semaine amenait de nouvelles fondations. Cela commença par les métaux ; puis vinrent les produits chimiques, le jute, la laine, la laine peignée, le caoutchouc, le coton, le cuir, les peaux, le lin, le chanvre, le crin ; tantôt des sociétés par actions étaient fondées, tantôt des comptoirs. Toutes ces créations exigeaient des semaines de négociations préalables, l'union entre

les industriels, des ententes sur les conditions ; il fallait se procurer du nouveau personnel, des directeurs, des fondés de pouvoir, des locaux, et cela dans un monde où l'on avait de moins en moins à sa disposition le personnel convenable.

Aujourd'hui, le personnel employé par les sociétés, leurs succursales et leurs organisations compte des milliers de personnes, leur chiffre d'affaires des centaines de millions.

Ainsi nous étions enfoncés dans le travail. D'un côté grandissait la montagne des marchandises réquisitionnées, ce qui nécessitait de longues négociations avec les chefs de l'industrie ; d'autre part, nos organisations prenaient naissance, ce qui exigeait une assimilation, une surveillance, une collaboration ; entre ces deux tâches, nous menions le combat pour achever l'édification de notre section, trouver des locaux et des hommes, établir un ordre et un programme, et déjà apparaissait devant nous une nouvelle tâche d'une grande ampleur, que nous avions appelée ardemment et qui était la bienvenue.

Nos armées victorieuses avaient avancé ; la Belgique et une partie de la France leur étaient soumises, et en Russie aussi, on voyait plus clair (1) . . . .

. . . .

. . . .

Désormais, un important trafic de marchandises s'était joint à notre section, qui, en ce temps-là déjà, avait pris les dimensions d'une vaste entreprise commerciale ; alors apparurent de nouveaux et gros dangers. Pour décrire ces dangers, je vais entrer tout de suite au plus profond du problème de la fabrication et vous donner une idée — sans nommer les chiffres — du problème du nitrate qui se présentait à nous.

Vous savez que les explosifs indispensables à la conduite de la guerre sont des composés du salpêtre, que le salpêtre est un nitrate, et qu'ainsi, dans un certain sens, la conduite de la guerre représente un problème de nitrate.

Notre compte de nitrates, au début de la guerre, n'était pas défavorable. Je vais imaginer des chiffres faux, mais qui donneront une idée des rapports. Admettez qu'il y ait eu dans le pays 90 tonnes de nitrates et que nous en ayons attendu avec certitude 50 tonnes à Ostende et à Anvers, cela ferait en tout 140 tonnes. Avec une consommation mensuelle de 10 tonnes, cela

(1) La façon dont nous avons organisé le domaine principal de l'approvisionnement en matières premières et dont nous en sommes venus à bout est réservée à un compte rendu ultérieur.

aurait duré quatorze mois. Je répète que ce ne sont là que des rapports.

Il y avait donc de très bonnes perspectives. On atteignit le début de septembre, et la guerre se développait. Nous refaisions toujours nos comptes, nous comparions toujours avec les bases fournies par les consommateurs. Toujours la même réponse en résultait : la couverture se fait !

Puis, subitement, ce souci apparut à l'horizon : que se passera-t-il si la guerre prend à l'est les mêmes proportions qu'à l'ouest ? si la guerre devient plus acharnée encore que nous ne pouvons nous le représenter ? Comment se fera alors la couverture ? Là, il n'y avait pas de réponse.

Par une matinée pleine d'angoisse, j'allai soumettre ces considérations au ministre de la Guerre par intérim et lui demandai l'autorisation de faire préparer par les usines de produits chimiques une quantité déterminée, aussi grande que cela serait possible.

Le ministre de la Guerre, S. Exc. von Wandel, avec sa largeur de vues, son calme et sa décision, donna tout de suite l'autorisation de négocier avec l'industrie chimique.

Des travaux d'une haute valeur technique avaient été faits. S. Exc. Fischer et le conseiller secret Haber ont travaillé le problème de la préparation en grand du salpêtre d'une façon très satisfaisante, et l'industrie chimique ne fut pas du tout surprise quand on lui demanda de créer ces entreprises.

On s'entendit pour la construction d'un grand nombre de fabriques, et les chimistes, hardis, conscients de leur valeur et pleins de confiance, acceptèrent cette condition que les usines devraient être construites avant que je ne fusse à même de leur envoyer le traité approuvé par la Trésorerie impériale. Les usines étaient construites avant que le traité ne fût signé ; c'était environ vers Noël. La fabrication des nitrates était devenue une production allemande : un problème mondial était résolu, la plus grosse difficulté technique de la guerre détournée.

Mais, pendant la construction de ces fabriques, des nouvelles arrivèrent du front : nous n'avions plus besoin de 10 tonnes, mais de 16, non de 16, mais de 21, non de 21, mais de 27, et, pour ne pas faire connaître les proportions, je ne veux pas dire jusqu'à quel multiple montèrent les exigences du front. Mais on peut faire allusion à ce fait que les besoins primitifs devinrent une simple fraction. Si nous avions commencé nos constructions seulement au moment où cette situation devint évidente, soit deux

ou trois mois plus tard, il y aurait eu une période de transition inquiétante, et juste au moment où la percée du front en Galicie exigeait une grosse dépense de munitions.

Mais si les fabrications de produits chimiques, en particulier les établissements de salpêtre, étaient et restaient les plus importantes de nos nouvelles fabrications, une quantité d'autres centres de production étaient cependant venus s'y joindre. On créa des centres de récupération des métaux, des usines électro-thermiques furent construites ou agrandies, tantôt sur intervention directe de la section des matières premières, tantôt par l'entremise des sociétés de matières premières.

Au milieu de cette activité, une tâche de plus vint nous échoir, qui à vrai dire n'avait pas de rapport direct avec la mise en état de défense du pays, mais que nous ne pouvions pas rejeter pour des raisons générales d'ordre économique, et qui ne pouvait être accomplie que par nous.

J'ai dit qu'en novembre, le Reichstag s'était à peu près figuré que nous étions un service chargé de faire baisser les prix, et les séances de la grande Commission mixte n'étaient pas une chose bien agréable pour l'intéressé, qui ne pouvait se défendre. Avec raison, ces messieurs étaient irrités de la forte augmentation des divers prix de matières premières, qui nous donnait, à nous aussi, du souci. Mais on ne savait pas qu'une tâche pressante nous incombait tout d'abord, celle de détourner le danger de la disette avant de pouvoir aborder la question, importante, mais pourtant secondaire, des prix. On nous demandait un remède immédiat.

Cependant, nous avions déjà trouvé des moyens et des méthodes, et presque une solution. Nous avions commencé par fixer des prix maxima pour les métaux. Ce n'était pas chose simple, car il ne fallait pas seulement considérer la majorité des métaux importants, mais aussi les stocks, les vieux métaux, les produits demi-manufacturés. Après de longues négociations, on avait dressé une table qui ne plaisait pas en tous points à l'industrie, ni surtout au commerce, mais contre laquelle finalement il n'y avait plus beaucoup d'objections possibles et qui fut adoptée par le Conseil fédéral. Aussitôt, les prix maxima furent fixés pour un groupe d'industries qui passait pour inexpugnable auprès des connaisseurs : celui de la laine et de ses produits.

Ici, il s'agissait de la multiplicité des origines multipliée par le nombre des qualités, le produit de ces grandeurs étant multiplié à son tour par le coefficient représentant le travail subi. Cela

donnait une multiplicité de chiffres qui se comptait par centaines de cas, mais finalement on établit ici aussi un tableau qui n'était pas trop dur pour les propriétaires et correspondait aux nécessités économiques de la guerre.

Si maintenant la fixation des prix maxima semblait être une excursion sur le domaine de l'économie générale, une partie de notre tâche propre était de procurer et d'introduire des matières de remplacement.

L'uniforme prussien dut être modifié quant aux matières qui le composaient. Les tissus furent allongés par l'emploi de laine peignée et autres produits ; la garniture des casques, les boutons et autres accessoires apprirent à se passer des métaux qui devaient être économisés. Dans la fabrication des munitions, plus d'un métal rare fut remplacé par de l'étain et de l'acier ; l'électrotechnique dut établir une partie de ses conduites en métaux inaccoutumés et réussit à faire baisser le prix de maint produit. Dans l'industrie chimique apparurent de grands établissements qui livrèrent des produits de remplacement, tantôt connus, tantôt nouvellement éprouvés. Le système de la récupération et de l'échange s'étendit même à l'industrie textile. Très peu de branches de l'industrie peuvent dire qu'elles travaillent aujourd'hui encore couramment avec les matériaux auxquels elles étaient habituées avant la guerre, et beaucoup ont tiré parti de ce changement.

Je voudrais maintenant, en quelques traits, vous donner un tableau de la section des matières premières et de l'aspect qu'elle présentait au début de cette année. Une division centrale s'occupait de la politique générale de la section et des initiatives à prendre. Elle conduisait les négociations avec les autorités, préparait chaque nouvelle mesure ou disposition organique et les exposait au ministre, négociait avec les groupes industriels, les délégués et les intéressés, examinait des questions économiques et juridiques, complétait le personnel, ramassait la correspondance de la section, rédigeait les rapports trimestriels et portait la responsabilité de tout l'organisme.

A côté d'elle s'étendait le domaine des différents rapporteurs. Les rapporteurs, tantôt ensemble, tantôt séparément, étaient chargés des différents domaines des matières premières, et derrière eux s'accomplissait le travail d'exécution et de collaboration des bureaux d'informations et des sociétés de matières premières, ave leurs organisations auxiliaires et leurs filiales.

Il y avait des rapporteurs pour les métaux, les produits chi-

miques, le coton, la laine, la jute, le caoutchouc, le cuir, les peaux, les bois, les produits organiques. Ce domaine des rapporteurs constituait le corps économique proprement dit de notre section.

A côté d'eux, on trouvait le bureau des réquisitions, bureau qui réglait le flot des matières réquisitionnées, préparait la législation des réquisitions et des bons de réquisition, assurait la liaison avec les propriétaires des marchandises et, par un système d'inspecteurs, surveillait l'exécution des mesures. Primitivement, ce bureau était aussi chargé des statistiques, qui lui furent ensuite enlevées pour être confiées à une série de bureaux d'informations. Le bureau des réquisitions travaillait avec un appareil considérable de fonctionnaires ; ses formulaires et ses imprimés passaient chaque jour par la voie des commandements de corps pour se répandre à travers toute l'Allemagne.

Le service des marchandises exigeait une division particulière des expéditions, de la comptabilité, de la surveillance. Des dizaines de milliers de wagons ont roulé sur nos voies et ont rempli plus de deux cents dépôts allemands. Il a fallu organiser et surveiller les dépôts, expédier les marchandises, les conduire aux dépôts, les décharger, les contrôler, les répartir aux sociétés de matières premières et en faire le décompte.

Un service d'expédition s'occupait des transports et se servait d'une société de garde lui appartenant en propre pour la surveillance des expéditions ; un service de comptabilité — peut-être l'un des plus grands du marché allemand — tenait les comptes de chaque expédition, enregistrait son arrivée aux lieux de transit (Haspe, Francfort, Mannheim), son entrée au dépôt, son expédition aux lieux de consommation répartis sur une vaste étendue.

Le 1er avril 1915, je pus transmettre la section au ministère de la Guerre prussien comme une œuvre au bon fonctionnement, au travail bien réglé. J'ai la joie de voir que la plus grande partie de mes collaborateurs est restée au service. Sous la direction de mon très honorable successeur, M. le major Kœth, la section a puissamment augmenté son domaine ; elle a créé de nombreuses organisations nouvelles et s'est perfectionnée en tant qu'administration. En fait de personnel, locaux et attributions, si l'on excepte le ministère de la Guerre et celui des Chemins de fer, elle ne le cède sans doute à aucune autre administration prussienne, quoiqu'elle se distingue de toutes par cette particularité qu'elle a été créée en huit mois. Il y a sans doute depuis quelques jours plus de 500 fonctionnaires dans la maison et le nombre des

employés des Sociétés de matières premières et de leurs succursales se chiffre bien à plusieurs milliers.

Lorsque S. Exc. von Falkenhayn vint au printemps à Berlin et s'informa de l'état de nos approvisionnements, je pus lui dire : « Nous sommes couverts pour toutes les matières essentielles, la guerre ne dépend plus de l'approvisionnement en matières premières. »

Devant le Reichstag, cela fut confirmé par le chancelier. La couverture est en partie absolue : on se procure les quantités nécessaires à la consommation ; pour d'autres matières, elle suffit pour une guerre qui durerait aussi longtemps que voudraient nos adversaires. Dans certains domaines, nous avons pu entreprendre, par-dessus le marché, l'approvisionnement de nos alliés.

Le blocus anglais des matières premières est maintenant sans effet. Bien plus, ses efforts se sont retournés contre l'Angleterre elle-même. L'Angleterre a aujourd'hui de gros soucis par suite de la liberté illimitée de son économie. L'Angleterre peut acheter et elle achète, et elle a à craindre tous les achats de ses sujets à l'étranger. Car chaque achat, qu'il s'agisse de thé ou de salpêtre, met en danger le bilan ; chaque achat exige des moyens de paiement, et comme ce paiement ne peut être fait entièrement en marchandises, puisque l'industrie a été en partie modifiée pour fabriquer des munitions, chaque achat fait passer des valeurs anglaises à l'étranger. L'économie limitée à notre pays, à laquelle nous avons été contraints et nous nous sommes résignés, nous a coûté maint souci et a eu plus d'un inconvénient, mais elle nous a donné cette force que désormais nous pouvons disposer pour nous seuls de tous nos moyens. Nos marchandises sont produites par le pays, et c'est le pays qui les consomme ; il ne sort de nos frontières que ce que nos canons lancent sur le sol étranger : cela suffit pour faire remarquer notre existence. L'Etat paie comptant la valeur de ce qu'il consomme : l'argent lui revient sous forme de prêts et rentre dans la circulation. Notre économie est un système fermé dans un Etat commercial fermé.

Dans l'avenir, nos méthodes se feront sentir dans mainte direction. Je ne voudrais pas toucher à des questions sociales générales. Dans quelle mesure les méthodes de travail qui ont été créées influeront sur le domaine de l'économie générale, sur l'ordre économique capitaliste et ses réformes possibles, cette question dépasse le cadre de cet exposé. Mais nous pouvons déjà voir une des conséquences qui apparaîtront dans la suite des temps : une nouvelle méthode d'exploitation, une nouvelle conception de la

matière première. Beaucoup de choses que l'on tenait pour irremplaçables resteront remplacées ; dans beaucoup de cas où l'on employait des métaux étrangers, on emploiera des métaux produits par le pays ; on épargnera dans l'avenir, j'espère, maint produit étranger, comme le salpêtre du Chili ; le soufre étranger n'aura plus besoin de passer notre frontière. Notre économie deviendra dans un double sens plus indépendante, car nous ne dépendrons plus du bon vouloir du vendeur, ni de celui du créancier auquel il faut payer et qui, dans certaines circonstances, a le pouvoir, en élevant une barrière douanière, de dévaloriser la valeur de paiement de notre marchandise.

Ces considérations prendront une importance croissante et conduiront dans la vie économique à un nouveau concept : celui de la protection des matières premières. Plus les marchés étrangers se ferment décidément à nous, soit par des barrières douanières, soit par des menées nationalistes, plus nous devons accorder d'attention à notre bilan de paiements et de commerce. Si nous achetons à l'étranger sans frein et sans nécessité, nous devrons malgré nous payer par notre exportation, et cette exportation involontaire peut entraîner des pertes durables, car nos voisins restent libres de charger nos produits manufacturés de droits de douane protecteurs, pendant que nous devrons laisser entrer sans obstacle leurs matières premières.

Ainsi naît un nouveau mercantilisme, qui cherche non pas à augmenter démesurément l'exportation, mais à en sauvegarder les profits. Nous avons connu jusqu'à présent la protection du produit, qu'on appelle douane protectrice ; la question de la protection des matières premières ne s'est pas posée jusqu'à présent. A l'avenir, il ne pourra être indifférent à l'Etat que du salpêtre vienne du Chili, si l'on peut à aussi bon marché, ou presque, le retirer de l'air allemand. Il ne pourra lui être indifférent qu'un métal soit acheté et payé à l'Amérique, ou qu'un autre métal de même valeur, tiré du pays, soit employé à sa place.

Le concept de la protection des matières premières deviendra pour nous une idée courante et s'imposera en Allemagne, pour le plus grand bien de notre économie.

Ce sont là des soucis d'avenir qui sont du domaine de l'économie générale ; mais il se pose aussi des questions d'avenir pour le fonctionnement ultérieur de l'organisation, de la construction que je viens de vous décrire.

La section des matières premières ne cessera pas d'exister, même en temps de paix ; elle formera le noyau d'un état-major

général économique. Peut-être changera-t-elle de nom ; je souhaiterais presque qu'au lieu de section des matières premières elle s'appelât dans l'avenir section économique de guerre, ce qu'elle représente déjà aujourd'hui par maint côté. Il ne nous devra plus jamais être possible ni permis d'entrer dans une nouvelle guerre avec une préparation économique insuffisante. Toutes les années de paix futures doivent servir, avec la plus grande tension de nos efforts, à cette préparation. Nous ne devons pas seulement savoir à chaque instant quelle quantité des matières indispensables nous avons dans le pays, mais nous devons aussi prendre à chaque instant des mesures pour avoir dans ce pays ce dont nous avons besoin. Il nous faut entretenir de puissants dépôts ; la législation doit organiser ces dépôts, qui ne seront pas nécessairement des dépôts d'Etat, leur accorder un soutien, en assurer la surveillance. Un vaste travail de statistique et d'administration en résultera. De plus, il faut prendre des mesures pour que les modifications industrielles que cette guerre a entraînées par la force se fassent à l'avenir d'elles-mêmes et sans bouleversement. Il faut mettre sur pied un plan général de mobilisation économique et le renouveler constamment. Il faut élaborer des ordres économiques, qu'on devra donner dans des milliers de cas. Ils diront à peu près : « Le deuxième jour de la mobilisation, vous devez vous rendre dans telle ou telle maison de la Behrenstrasse, y prendre la présidence de telle ou telle société économique de guerre qui devra être fondée ; les statuts vous seront transmis ; vous présiderez à la fondation et à la formation des commissions. »

Même chose pour les fabriques de machines et autres entreprises. Elles recevront des instructions qui diront : « Le troisième jour de la mobilisation, vous devrez évacuer telle et telle partie de votre usine ; telle et telle machine-outil devra être mise à notre disposition. Vous aurez en même temps à entreprendre une commande pour telle ou telle quantité de produits. »

L'organisation du travail, les sursis d'appel, les dérogations autorisées, devront être également réglées dès le temps de paix. Chaque usine doit savoir qu'elle gardera à sa disposition telles et telles personnes qui lui sont indispensables, et qu'elle devra se séparer des autres. Une section de la politique commerciale devra prendre des mesures pour s'entendre avec les pays neutres et créer des organisations pour empêcher les pays ennemis de nuire à l'exportation. Il faudra entretenir constamment des services commerciaux destinés à centraliser en temps de guerre l'importation et l'exportation et à s'occuper des échanges.

Il ne faut pas permettre qu'après la guerre le tonnage soit employé sans discrimination pour transporter le plus rapidement possible par delà l'océan les marchandises que le plus débrouilard aura commandées et achetées : il faut veiller à ce qu'il y ait des répartitions. Il faut prendre des mesures pour que les comptes que l'Allemagne aura à payer à l'extérieur, soit comme Etat, soit comme collectivité des particuliers, ne dérangent pas notre bilan de paiements et soient réglés d'une façon uniforme, d'après un plan bien médité.

Si maintenant nous jetons un coup d'œil d'ensemble sur notre œuvre, et si nous nous posons la question de savoir comment nous l'avons édifiée, comment l'Allemagne a pu faire ce qui a fait hésiter l'Angleterre et échouer Lloyd George, j'en viens à la réponse suivante :

Le premier point est que nous avons commencé à temps, qu'avec une grande hardiesse de décision le ministère de la Guerre, à la première impulsion reçue, a déclaré faire cette affaire entièrement sienne, pendant que toutes les autres questions économiques restaient encore intactes au sein de l'avenir, et que le ministère de la Guerre, avec le génie héréditaire qui est celui de cette autorité, s'est acharné à cette vaste tâche.

Le deuxième point est que l'unité de direction fut sauvegardée, et que cette organisation n'est pas tombée dans les mains de commissions, de comités et d'experts d'occasion, qu'elle n'a pas été la proie de l'éparpillement administratif, mais qu'au contraire elle a été dirigée par une volonté unique, derrière laquelle il y avait la force. Les commissions sont bonnes pour délibérer, pas pour agir : une délibération a lieu le mardi, commence à 4 heures, finit à 7 ; puis ces Messieurs rentrent chez eux. Ce qui n'est pas fait est remis au vendredi suivant. Avec ce système, on peut contrôler, non organiser. C'est très simple, mais ce n'est pas encore tombé dans le domaine commun.

Le troisième point est un produit allemand : à savoir, l'idéalisme d'un grand nombre d'hommes qui se sont confiés avec joie à une direction unique, sans indemnité, sans promesses, sans obligation, sans traité ; dans un travail sans trêve et plein d'enthousiasme, ils ont donné leurs forces, leur expérience et leurs idées, parce qu'ils sentaient que le pays en avait besoin. Ensemble, en citoyens, en collègues, en amis, presque sans qu'intervînt l'idée d'un supérieur ou d'un lien d'obéissance, cette troupe de volontaires d'élite a répandu à travers l'Allemagne une nouvelle juridiction industrielle.

Ils furent soutenus par la force juvénile et l'élasticité de notre industrie qui, soumise à chacune de leurs décisions, à la hauteur de toutes les épreuves, a fourni un effort incomparable.

Mais la dernière chose et la plus haute qui ait été scellée par cet effort, et sans laquelle il n'aurait pu exister ni grandir, c'est une chose purement humaine, car l'humain est fort au-dessus de tout ce qui est mécanique et possède seul la force de créer et d'élever à la lumière. Cette chose humaine était la confiance.

Il me faut remercier profondément trois ministres de la Guerre prussiens qui, depuis le premier jusqu'au dernier jour, ont donné une confiance inébranlable aux organisations et aux hommes. Dans cette confiance aussi, il y a du génie, et même du génie moral. On aurait pu trouver difficilement et justifier plus difficilement encore cette confiance dans un autre pays. Encore une fois, c'est une des gloires du système allemand et prussien que de tels rapports aient pu être accordés et reçus entre des hommes pour achever une évolution économique et détourner des dangers communs.

W. RATHENAU.

(Traduit par R. Dhaleine.)

CHRONIQUE

RÉSULTATS FINANCIERS DES ENTREPRISES DE L'ÉTAT EN GRÈCE

Nous résumons dans les lignes qui suivent les informations relatives à ce sujet contenues dans le rapport de M. Goffinas, ministre des Finances, sur le budget de 1923-1924.

Les principales entreprises que l'Etat hellénique a organisé ces dernières années, sont les suivantes :

A) RAVITAILLEMENT. — C'est à la suite des difficultés survenues par la guerre européenne que cette organisation a été imposée.

D'abord, en 1914, la loi 528 a autorisé les ministres des Finances et de l'Economie nationale à procéder au ravitaillement du pays en blé et farines par l'intermédiaire de la Banque nationale.

Puis, en 1916, la loi 702 a constitué une « commission de fournitures » qui a été chargée de l'achat, distribution et ventes de toutes espèces de produits alimentaires.

Enfin, en 1917, par le décret-loi du 11 février, la commission a été abolie et remplacée par le ministère de Ravitaillement. Tout le mouvement des fonds nécessaires au roulement de ce ministère se fait par la Banque nationale.

Tous les services de ce nouveau ministère ont fonctionné d'une façon plutôt satisfaisante.

La perte de l'Etat par l'achat et la vente des produits alimentaires

s'évalue jusqu'à ce jour à environ 320 millions de drachmes, somme qui ne paraît nullement élevée, relativement au mouvement de marchandises effectué et en comparaison des pertes subies par d'autres Etats européens pour le ravitaillement.

B) Transports. — Par le décret-loi du 15 octobre 1917 a été constituée une administration ne dépendant d'aucun ministère et intitulée « Direction supérieure des transports ». Cette administration avait pour but de s'occuper et de régler tous les transports du pays, sur terre et sur mer. Elle avait des droits de réquisition de chemins de fer, des navires, et de tout moyen de transport. Elle avait également le droit de réquisition des combustibles et d'exploiter les mines de lignite du pays. C'était, en fait, un vrai monopole de transports, puisque cette administration s'occupait non seulement des transports de l'Etat, mais aussi de ceux du public.

L'A. S. T. a ainsi étendu son activité à toutes les branches des transports. Elle a réglé les itinéraires et les transports de tous les chemins de fer.

Elle a effectivement dirigé les réseaux soit appartenant à l'Etat, soit réquisitionnés ; elle a constituée, par voie de réquisition, un service maritime de l'Etat considérable ; elle a constitué des dépôts de charbon, etc., etc.

L'A. S. T. a été supprimée par le décret-loi du 19 mai 1920 et remplacée par la « Direction des transports », rattachée au ministère de Ravitaillement.

Naturellement, cette dernière organisation n'avait plus l'étendue des pouvoirs publics de l'administration indépendante primitive. Bien que les résultats financiers de cette dernière n'aient pas encore été complètement établis, on peut affirmer qu'ils ont été très satisfaisants, puisque certainement le solde est en bénéfice, et que celui-ci paraît être assez important.

C) Chemins de fer. — Par la loi 2144 de 1920 a été instituée une personne légale indépendante sous la dénomination « Chemins de fer de l'Etat ».

La gestion de cette administration est définie par un budget, soumis à l'approbation des ministres des Communications et des Finances.

D'après la loi, s'il y a un déficit, la somme nécessaire pour le couvrir est avancée par l'Etat.

Or, depuis la création en 1920, ce service est constamment en perte. Les déficits, y compris l'exercice 1923-1924, sont évalués à 75 millions de drachmes.

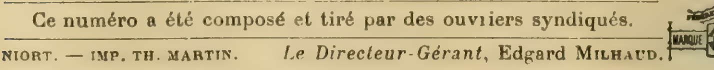
De plus, une somme de 55 millions sera prise sur le budget 1923 du ministère des Communications pour l'exécution de divers travaux d'amélioration.

Cette somme sera prêtée à l'administration de l'Etat à 5 %.

Ces résultats sont considérés comme peu satisfaisants.

Remarque. — Le franc suisse valait en 1920 environ dr. 1,20 à 2 ; en 1921 il variait de dr. 2 à 5 ; en 1922 de 5 à 12 ; et enfin aujourd'hui le franc suisse vaut environ dr. 11.

Athènes, novembre 1923. S. Agapitos.




Ce numéro a été composé et tiré par des ouvriers syndiqués.

NIORT. — IMP. TH. MARTIN. *Le Directeur-Gérant*, Edgard Milhaud.

16e Année N°s 181-182 Mai-Juin 1924

LES ANNALES DE LA RÉGIE DIRECTE

LA RÉORGANISATION DES CHEMINS DE FER AUTRICHIENS

par Käthe Pick-Leichter (Vienne).

Les conséquences économiques et politiques de la guerre ont, dans tous les pays, mis à l'ordre du jour la question de la réorganisation des chemins de fer. Elle est devenue en Autriche une question vitale pour l'Etat. Lorsque l'an dernier en Autriche, par suite d'une rapide dépréciation de l'argent qui avait duré quatre années, l'on se trouva en présence d'un déficit de 2.900 milliards de couronnes pour le budget de l'Etat, il se trouva que 1310 milliards représentaient le déficit des chemins de fer. Les vastes plans destinés à rétablir des finances saines, les mesures d'économie les plus décisives devaient rester sans effet tant qu'on ne trouverait pas un moyen d'équilibrer le budget des chemins de fer.

Le problème paraissait d'abord à peu près désespéré. En Autriche, comme dans tous les pays atteints directement par la guerre, cette guerre avait creusé dans le système des chemins de fer de grands trous, qui devaient maintenant être comblés : la remise en état des voies très abîmées par la guerre et des machines, le rétablissement du parc roulant, le remplacement des locomotives et des wagons qui avaient dû être livrés en vertu du traité de paix, tout cela exigeait d'énormes moyens. A cela venaient encore s'ajouter toute une série de causes profondes de déficit, qui provenaient de la situation spéciale de l'Autriche. Déjà, dans l'ancienne Autriche, on s'était toujours plaint, avec raison, que, dans l'établissement des lignes, on se plaçât à un point de vue militaire plus qu'économique, qu'on construisit des lignes qui ne se justifiaient que par des raisons stratégiques, alors que des lignes importantes au point de vue de la politique des transports n'étaient pas construites. Et maintenant, qu'on considère que, du grand réseau de l'Etat autrichien, la partie qui est restée à l'Autriche est justement celle qui, située en pays montagneux, représente en bonne partie une exploitation coûteuse, avec ses rampes abruptes et ses courbes, et comprend de nombreuses lignes à voie unique.

Ce qui est resté à l'Autriche, en fait de lignes importantes, représente justement le tronçon le moins avantageux des grandes lignes, comme celles qui, de Vienne, conduisent vers le Nord et l'Est. Dans le Nord, la partie autrichienne du réseau cesse où commencent les pays riches et bien pourvus de moyens de communication; dans le Sud, la perte de Trieste se fait sentir. De plus, les chemins de fer autrichiens ont dû reprendre du personnel des autres Etats de la succession sans que l'embauchage de ce personnel se justifiât par des nécessités de l'exploitation. Le nombre des employés comportait il y a six mois 90.000 hommes, soit 19 employés au kilomètre, pendant qu'il y en a en moyenne 12 dans les autres pays. Dans le rapport sur les chemins de fer autrichiens que l'expert de la Société des nations Acworth a rédigé en collaboration avec son collègue suisse le Dr Herold, on fait remarquer que le service d'entretien de la voie autrichien occupe 3,16 hommes par kilomètre exploité, tandis qu'il n'y en a que 1,43 en Suisse, que le service des trains emploie 2,44 employés pour 1 million de voyageurs-kilomètres, contre 1,58 en Suisse. Ajoutons que le système des salaires est si compliqué qu'une partie du personnel passe son temps à calculer les émoluments principaux et accessoires des employés. Et avec cela les charges imposées aux chemins de fer autrichiens par le paiement du personnel pèsent d'un poids beaucoup moins lourd que les dépenses croissantes pour le matériel.

Les conditions d'exploitation défavorables des lignes autrichiennes, avant tout le fait qu'elles sont situées en pays montagneux, mais aussi l'utilisation peu rationnelle du matériel, ont monstrueusement augmenté les dépenses matérielles. Dans le rapport dont nous avons parlé plus haut, on mentionne le fait que la consommation de charbon en Autriche est pour 1000 tonnes-kilomètres de 190 kilogs, en Suisse de 116,4, la consommation de graisse de 415 grammes contre 122. Mais la véritable catastrophe, pour l'Autriche, c'est d'être obligée d'acheter à l'étranger toutes les matières nécessaires à l'exploitation, et avant tout le charbon et le pétrole ; et c'est justement sur ces denrées indispensables aux chemins de fer qu'une augmentation disproportionnée s'est produite par rapport aux prix d'avant-guerre. Il est, à ce sujet, caractéristique de constater le déplacement des rapports entre les dépenses pour le personnel et les dépenses pour le matériel. Malgré l'augmentation du nombre des employés, la journée de huit heures et les autres institutions sociales en faveur du personnel, auxquelles un certain parti attribue toujours la grosse responsabilité dans le déficit des chemins de fer, les dépenses pour le personnel

ont proportionnellement baissé, ce qui n'est pas surprenant si l'on songe que, par suite de la dévalorisation de l'argent, le salaire des employés de chemins de fer n'est plus que de 20 % du montant d'avant-guerre. Les salaires et traitements sont loin de s'être maintenus au niveau d'avant-guerre, niveau que les dépenses pour le matériel ont largement dépassé. Ainsi, en 1913, les dépenses pour le charbon faisaient 18 % des dépenses pour le personnel ; en 1922, où les prix du charbon sont trois fois plus élevés qu'avant la guerre, la proportion était de 80 %. Or, les dépenses de charbon font les deux tiers des dépenses pour le matériel d'exploitation, et ce qui se passe pour le charbon est vrai aussi d'autres matériaux, même ceux que l'on peut se procurer dans le pays. En 1913, le prix d'une bille était de 3 couronnes 75, aujourd'hui, il est de 4,25 à 4,80 couronnes-or. Les dépenses pour les matériaux d'exploitation autres que le charbon étaient dans l'ancienne Autriche de 4.200 couronnes-or par an ; aujourd'hui, le chiffre correspondant est de 16.800 couronnes-or.

Ces raisons économiques paraissent expliquer partiellement le déficit, mais non empêcher que ce déficit ne fût désastreux pour le budget de l'Etat. Dans les calculs pour 1923, on comptait les recettes des chemins de fer pour 2843 milliards, les dépenses pour 4161 milliards, donc un déficit de 1318 milliards, ou plus de 90 millions de couronnes-or.

La persistance d'un déficit aussi énorme pour un état appauvri comme l'Autriche aurait, personne n'en doutait, condamné toutes les tentatives pour rétablir un budget d'Etat normal et pour mettre fin à l'inflation et à la dévalorisation de l'argent. Et c'est ainsi qu'au début de cette année (1) l'Etat autrichien se trouvait, plus que tout autre, devant la nécessité pressante d'une réforme des chemins de fer.

Comment supprimer ce déficit, sinon immédiatement, au moins progressivement ? Les moyens habituels étaient ici sans efficacité.

La première réforme réclamée était celle du personnel. Or, de fait, on n'a eu nulle part autant de compréhension pour la nécessité d'équilibrer le budget des chemins de fer que dans les milieux d'employés des chemins de fer eux-mêmes. De ces employés, 90 % sont groupés dans le Syndicat libre de l'Association autrichienne pour la protection des droits des employés de chemins de fer, syndicat modèle, ancien, uni. C'est lui qui, en 1921 et 1922, lorsque du côté du gouvernement on croyait pouvoir s'en tenir au système

(1) 1923 (*Note de la Réd.*).

bureaucratique de l'administration des chemins de fer, fit remarquer les dangers menaçants d'un déficit croissant des chemins de fer, c'est de lui que sont partis les premiers projets positifs pour remédier à la situation.

Un projet de loi pour la transformation des chemins de fer autrichiens en une exploitation indépendante de l'Etat fut préparé par le Syndicat des cheminots d'accord avec la commission de socialisation. De plus, les chemins de fer ont, de leur propre initiative, institué un *contrôle d'exploitation* dont le but était d'obliger l'administration et le personnel des chemins de fer, par un contrôle continu parti d'en bas, à la plus grande économie possible dans l'emploi du matériel et à une exploitation rationnelle. C'est là une des tentatives les plus efficaces entreprises par un groupe de travailleurs pour arriver à un contrôle économique et à une participation aux décisions à prendre. Lorsque, à la publication des derniers chiffres du déficit, le gouvernement lui aussi, et l'opinion publique, commencèrent à se rendre compte de la nécessité d'un changement dans l'organisation des chemins de fer, ce furent de nouveau des cheminots qui furent les premiers prêts à des sacrifices. Le revenu des employés de chemins de fer, fortement diminué par suite de la dépréciation de l'argent, était depuis des dizaines d'années augmenté par une série de mesures de faveur. Les cheminots ont consenti à la suppression des tarifs de faveur pour le personnel et à la liquidation des magasins de vivres organisés pour eux, à la suppression des subventions de charbon et enfin à la mesure importante qui faisait supporter les frais de la représentation du personnel, institution légale correspondant à celle des conseils d'exploitation dans l'industrie privée, non plus comme auparavant par l'Etat, mais par le personnel lui-même. Ce n'est que lorsqu'une partie de la presse bourgeoise, pour des motifs politiques plus qu'économiques, fit entendre partout la formule : suppression de la journée de huit heures, que les cheminots se montrèrent fermes, et ils le pouvaient d'autant mieux qu'il leur était possible de prouver que sur les chemins de fer autrichiens la journée de huit heures n'avait jamais été réalisée schématiquement, mais sous forme de semaine de quarante-huit heures, en tenant compte des nécessités du trafic, que la journée de huit heures n'avait jamais fait baisser le travail du personnel, mais au contraire augmenté le rendement, et que cette mesure n'avait pas du tout nécessité une augmentation du personnel. Par contre, les cheminots ont pris sur eux d'approuver une réduction du personnel dans la mesure où elle

ne serait pas dictée arbitrairement par les autorités, mais réglée d'accord avec les représentants du personnel, — et de fait, au cours de la dernière année, le nombre des employés a été réduit déjà de 18.500, c'est-à-dire de 18 % du chiffre total, et une réduction plus grande et progressive est projetée.

Evidemment, la possibilité et l'efficacité de la réduction du personnel ont leurs limites. Quand le rapport des experts Acworth-Herold nous parle d'une nouvelle réduction qui ferait tomber le chiffre actuel de 83.000 à 60.000, ce chiffre nous paraît choisi tout à fait arbitrairement. A propos de la réduction du nombre des fonctionnaires réclamée par le commissaire de la Société des Nations, nous n'avons que trop souvent fait cette expérience : on commença par opérer des réductions arbitraires, on envoya à l'étranger des comptes rendus laudatifs sur les gros chiffres de la réduction ; puis bientôt de nouvelles nominations furent nécessaires, parce qu'il fut démontré que l'on avait opéré des réductions d'après un plan théorique, là où le personnel était indispensable. Du reste, il faut bien se représenter qu'aujourd'hui une réduction schématique du personnel, considérée du point de vue des finances publiques, décharge l'Etat d'un côté et lui impose d'autre part de nouvelles charges. La crise économique et le chômage règnent actuellement en Autriche. Les employés congédiés par l'Etat ne trouvent pas de refuge dans l'industrie. ils ne font qu'augmenter l'armée des sans-travail et coûtent à l'Etat, en indemnités de renvoi et allocations pour sans-travail, plus d'argent que des salaires payés pour un travail productif. Le Syndicat des cheminots, faisant remarquer non seulement le sort pitoyable des congédiés, mais aussi l'inefficacité des réductions en tant que mesures d'assainissement financier, s'est prononcé contre une réduction trop vaste. Tous les sacrifices du personnel ont pu diminuer un peu le déficit, mais non fournir seuls un moyen de le supprimer complètement. De plus, il serait possible d'établir de façon plus favorable le bilan des chemins de fer si toutes leurs recettes leur revenaient réellement — ils paient aujourd'hui à l'Etat un impôt de plus de 20 % — et s'ils n'étaient pas obligés d'accomplir sans rétribution des services coûteux (ainsi des transports pour 80 milliards de couronnes par an pour l'administration des Postes).

Une seconde exigence bien compréhensible était le relèvement des tarifs. Ici, il y avait évidemment de vieux péchés à réparer. De nouveau, ce ne fut pas le gouvernement, mais ce furent les social-démocrates, qui, dans l'été de 1921, firent remarquer quel

luxe insensé représentait pour un Etat, dans cette époque d'extrême dépréciation de l'argent — alors que la couronne ne valait déjà plus que la 15.000e partie du pair — le maintien de tarifs de chemins de fer où les tarifs d'avant-guerre étaient multipliés par 1.000 environ, et dont le résultat était que, dans ce mémorable été 1922, alors que, par suite de la dévalorisation rapide de l'argent, notre pays était inondé d'étrangers, chacun de ces étrangers voyageait à peu près pour rien en Autriche et que des marchandises étaient expédiées par les Etats riches en Autriche presque gratuitement. Mais lorsque le gouvernement, voyant ce qu'il y avait à rattraper, se mit à augmenter les tarifs par bonds successifs, on vit, aussi bien que pour la réduction du personnel, l'impossibilité d'une exécution schématique de pareilles mesures.

Les tarifs du transport des personnes ont jusqu'à présent été multipliés en moyenne par 8400, ceux des marchandises par 16.800 Mais ce que notre économie aurait peut-être pu supporter en période d'inflation est devenu aujourd'hui, en période de stabilisation, une charge impossible à supporter. Les tarifs élevés du transport des marchandises augmentent le prix des matières premières, particulièrement des articles que nous sommes obligés de faire venir de l'étranger, ils chargent la consommation des denrées indispensables, rendent difficile l'exportation. Notre industrie arrête aujourd'hui des exploitations en donnant comme motif l'élévation des tarifs de transport. La circulation des voyageurs diminue. Et quel est le résultat pour l'assainissement du budget des chemins de fer ? Notre ministre des transports a justement dû, fin septembre, faire remarquer que dans le premier semestre 1923 les recettes avaient diminué de 148 milliards, par suite de la diminution de la circulation. Un corps économique malade supporte une augmentation schématique des tarifs tout aussi peu qu'une réduction schématique du matériel humain, et le résultat de ces mesures administratives apporta la preuve évidente qu'on peut, avec de pareilles mesures, améliorer un peu la situation, mais non échapper à la nécessité d'une réforme de tout le système.

Modification de tout le système de l'administration des chemins de fer, réorganisation complète, et non petite réforme — comme quelques-uns le voulaient d'abord — tel fut, après les résultats écrasants de la dernière tentative, le désir général. Mais en quoi devait consister cette réforme? Il était *a priori* très clair que la vieille question, qui revient à chaque réforme des chemins

de fer, — *chemin de fer d'Etat ou compagnie privée,* — ne suffirait pas ici à résoudre le problème. L'Autriche a, dans le cours des cinquante dernières années, passé par toute l'évolution logique qui conduit à l'exploitation par l'Etat. Les expériences de l'époque précédente avaient été décisives. En 1854, l'opinion publique était encore pour l'exploitation privée. Puis vint une époque de politique d'Etat des chemins de fer entièrement dépourvue de plan, qui accorda concession sur concession à des compagnies privées auxquelles on dut bientôt accorder des secours de l'Etat sur une grande échelle.

Après la grande crise économique de 1873, la mauvaise situation conduisit, là comme dans d'autres domaines, à une catastrophe et à la nécessité d'introduire une réforme. De nombreuses compagnies de chemins de fer fondées dans les dernières années se trouvaient dans la plus grande détresse. A la fin des années 70, il y eut un renversement dans la politique des chemins de fer, et alors commença l'étatisation. En 1877, une loi permit à l'Etat de prendre en charge des chemins de fer qui, dans les cinq dernières années, avaient demandé à l'Etat chaque année une somme déterminée. Mais le grand processus d'étatisation commença seulement avec ce siècle, lorsqu'en 1906 la grande ligne du chemin de fer du Nord-Ouest, et d'autres encore, passèrent à l'exploitation par l'Etat. La victoire de l'idée d'étatisation au cours de ces dix années est surtout caractérisée par le fait qu'en 1900 57,97 % du réseau total étaient entre les mains de l'Etat, en 1910 83,26 %, et cette politique d'étatisation n'a subi aucune modification jusqu'à la guerre. Au moment du passage du réseau autrichien à la république autrichienne, parmi les grandes lignes, seul le chemin de fer du Sud était une compagnie privée, qui aujourd'hui souffre encore des comptes compliqués à établir avec les différents Etats sur le territoire desquels ses lignes sont maintenant situées. Le supplément annuel et la garantie d'intérêts que déjà la monarchie devait payer pour cette compagnie privée, et les 300 milliards que la république autrichienne doit fournir chaque année pour couvrir son déficit, ne sont pas précisément faits pour renforcer en Autriche la croyance à la supériorité absolue de l'exploitation privée.

Quoi qu'il en soit, il fallait cependant compter avec cet argument, dans les discussions actuelles. Les représentants de notre industrie, notamment, avaient une recette toute prête, là comme pour toutes les entreprises d'Etat : vente au capital privé. Mais, en ce qui concerne les chemins de fer, cette devise commode

n'acquit jamais une force véritable. On put faire remarquer qu'une vente au capital privé représenterait en fait chez nous une livraison au capital étranger, seul capable de cette énorme transaction. Ou l'Etat se dessaisirait en faveur du capital étranger de son instrument le plus important de pouvoir économique et politique, chose inouïe dans l'histoire d'un peuple européen moderne, — ou il serait contraint vis-à-vis du capital privé à des mesures très radicales pour assurer son droit de souveraineté dans l'établissement des tarifs, l'accord des concessions et l'organisation du contrôle.

Mais le capital privé se déclarerait-il prêt à suivre ces restrictions? Et que resterait-il en fait des « bienfaits de la libre concurrence »? Dans toute cette discussion, les résultats de l'enquête de la commission berlinoise de socialisation ont été décisifs : que, en ce qui concerne les chemins de fer, la question chemins de fer d'Etat ou exploitation privée, indépendamment de toute autre considération, et en particulier de considérations politiques, devait être résolue en faveur de l'exploitation par l'Etat, ne serait-ce que parce qu'en matière de chemins de fer il ne peut jamais s'agir d'une exploitation privée entièrement indépendante de toute intervention de l'Etat, selon la pensée des partisans de l'exploitation privée, mais seulement d'une exploitation soumise dans ses points essentiels au contrôle de l'Etat. Il était aussi caractéristique de constater que les offres du capital privé n'envisageaient jamais la prise en charge des chemins de fer dans leur totalité, mais avant tout la reprise des ateliers de chemins de fer, — c'est-à-dire des ateliers industriels actifs appartenant aux chemins de fer. Bien entendu, le capital privé s'est intéressé seulement et avant tout à la partie des chemins de fer qui lui promettait une bonne affaire sûre, sans grands risques, — et au moins la possibilité, par cette prise en charge et l'arrêt de l'exploitation dans les ateliers de l'industrie privée, de supprimer un concurrent gênant et de s'assurer des livraisons fructueuses aux chemins de fer. Naturellement, c'est en toute première ligne le personnel des chemins de fer qui s'est opposé à ce plan. Théoriquement comme pratiquement, la pensée de la cession du réseau d'Etat autrichien au capital privé ne pouvait jamais représenter qu'un mot vide, sans force persuasive. Et il est intéressant de voir que sir Acworth, dans son rapport, en vient à cette conclusion « que le gouvernement doit rester en possession des chemins de fer pour trois raisons principales :

« 1° Parce qu'une cession des chemins de fer d'Etat au capital privé est une impossibilité politique ;

« 2° Parce qu'il serait impossible de trouver un acheteur ou un fermier qui voulût reprendre les chemins de fer à des conditions raisonnables et acceptables pour l'Etat ;

« 3° Parce que l'histoire démontre qu'il est impossible de conclure un traité satisfaisant entre chemins de fer d'Etat et entreprises privées ; et si cela était possible là où les chemins de fer rapportent des bénéfices, cela serait en tous cas impossible là où l'exploitation actuelle comporte un gros déficit. »

Mais se décider pour l'exploitation par l'Etat ne signifiait pas se décider pour cette exploitation sous sa forme actuelle. Nous avons déjà exposé ici comment l'action autrichienne de socialisation s'était efforcée de trouver une forme nouvelle d'exploitation publique qui unît les avantages de la propriété publique et ceux de l'exploitation privée : propriété publique sans la bureaucratisation actuelle, administration semblable à celle d'une société privée par actions, mais au bénéfice et avec la collaboration de la communauté, telle devait être la solution du problème des chemins de fer autrichiens.

La forme la plus parfaite de ce nouveau type d'administration est sans aucun doute représentée par les « établissements communautaires », tels qu'ils ont été employés pour nos entreprises socialisées. Une tentative pour adapter cette forme d'organisation aux exploitations d'Etat qui servent plus à la communauté qu'à la poursuite de bénéfices est représentée par le projet sur les « exploitations autonomes ». L'idée fondamentale des établissements communautaires, propriété publique, exploitation commerciale indépendante, contrôle démocratique, devait être sauvegardée, mais le caractère de ces entreprises exige que l'influence de l'administration publique y soit plus forte, que l'indépendance de la souveraineté de l'Etat ne soit pas aussi complète que dans les établissements communautaires. La proposition de l'organisation des cheminots d'employer cette « exploitation autonome » pour la réorganisation des chemins de fer, l'adoption de ce programme dans le plan financier des social-démocrates en 1921, étaient d'abord restées sans succès. On ne croyait pas encore alors à la nécessité d'une réforme aussi large, on craignait la collaboration du personnel, la « socialisation » ; la bureaucratie trouvait que ce domaine important échappait trop à son empire ; l'industrie privée, de son côté, était d'avis que les rapports avec l'Etat étaient là encore trop étroits, et elle demandait l'aliénation com-

plète. Seulement, lorsqu'on fut contraint à la réforme par le montant effroyable du déficit, lorsque le commissaire de la Société des nations fit remarquer avec insistance que la discussion publique avait décidé contre le capital privé, et que tout poussait à la commercialisation des chemins de fer, on dut s'y mettre et réaliser la formule, et finalement en venir à un plan de réorganisation emprunté en grande partie à « l'exploitation autonome » qu'on avait d'abord rejetée.

Après nombre d'enquêtes, de rapports et d'inspections, le gouvernement put enfin, au mois de mai de l'année 1923, se présenter devant le Parlement avec un projet de loi sur la réorganisation des chemins d'Etat qui, après des discussions très détaillées devant l'opinion publique et dans la presse, des rapports des représentants des intérêts économiques et des experts étrangers, devint, avec quelques modifications de détail, la loi du 19 juillet 1923. A la lumière de cette loi « *sur la formation d'un corps économique des chemins de fer d'Etat autrichiens* », il nous faut maintenant exposer le détail de cette nouvelle forme d'administration.

Comme le disent déjà le titre et les premiers paragraphes, un corps économique particulier est formé pour conduire l'exploitation des chemins de fer d'Etat autrichiens, sous le nom de « Chemins de fer fédéraux autrichiens » (*Osterreichische Bùndesbahen*). L'entreprise, qui a son siège à Vienne, est une personne juridique, et elle est enregistrée comme entreprise commerciale sur le registre du tribunal de commerce de Vienne. Elle a la charge d'administrer fidèlement tout l'avoir des Chemins de fer fédéraux, avec les droits et obligations que cette charge comporte ; elle continue l'exploitation et prend à son compte les rapports juridiques antérieurs des chemins de fer. Par suite, l'entreprise prend à son compte l'exploitation des lignes exploitées par l'Etat pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, y compris le service de navigation à vapeur sur le lac de Constance et autres exploitations auxiliaires. La conduite des Chemins de fer fédéraux autrichiens » doit, tout en sauvegardant et en assurant l'intérêt public, être réglée d'après les principes commerciaux. Tous les tarifs de faveur accordés dans l'intérêt de l'Etat ou des exploitations de l'Etat, tous les services publics entrepris doivent faire l'objet d'un compte particulier.

Et voilà le pas décisif fait dans la voie de la commercialisation. Les chemins de fer fédéraux sont un organe économique particulier, une personne juridique indépendante, et sont dégagés de

l'administration d'Etat. Ils ont, avec les restrictions bien naturelles pour sauvegarder l'intérêt public, à fonctionner d'après des principes commerciaux. Si jusqu'à présent, dans de telles tentatives de réforme, la débureaucratisation la plus large a consisté dans l'organisation d'une direction générale particulière, mais qui était subordonnée au ministère, ici la séparation de fait a été réalisée et la question est avant tout de savoir si cette séparation a atteint son but.

La loi donne à l'entreprise deux organes d'administration : le comité de direction et la commission d'administration.

La conduite de l'entreprise est entre les mains du comité de direction, qui correspond à la direction d'une société par actions, et la commission d'administration lui est superposée comme organe de surveillance : elle correspond assez bien au conseil de surveillance d'une société allemande par actions. Les fonctions du comité de direction sont précisées d'après les stipulations du code commercial, ses membres répondent envers la société de tout manquement à la conscience qu'on peut attendre d'un bon commerçant. Le comité de direction se compose du président, du vice-président et de quelques autres directeurs. Ils sont nommés par le président de la commission d'administration, mais leurs contrats sont soumis à la confirmation du gouvernement. Les membres du comité de direction peuvent être révoqués par le président de la commission d'administration, avec l'approbation du gouvernement fédéral, et cette révocation se produit obligatoirement si elle est demandée par le gouvernement. Cela signifie que si les membres du comité de direction ne sont responsables qu'envers l'entreprise, d'autre part le droit de révocation doit créer le sentiment d'une certaine responsabilité envers le gouvernement. Le nombre des personnes qui peuvent entrer en ligne de compte comme membres du comité de direction est délimité d'une façon plus étroite par le fait que leurs fonctions doivent être exercées comme une profession. Toute autre activité est soumise à l'approbation du ministre des transports. D'autre part, les membres du Bundesrat ou d'un Landtag, ou du gouvernement fédéral, ou du gouvernement d'un pays, sont expressément exclus de ces fonctions. Par là on veut empêcher que les Chemins de fer fédéraux deviennent le théâtre du jeu des aspirations politiques ou de la corruption, et remédier au danger de l'introduction de la politique dans l'administration.

La commission d'administration a pour tâche la surveillance de la conduite des affaires et la sauvegarde de l'intérêt public. Les membres sont nommés par le gouvernement pour une période

de trois ans. La commission se compose de quatorze membres, parmi lesquels onze doivent être des techniciens des transports, de l'économie publique ou des personnalités indépendantes qui occupent une place prépondérante dans la vie économique ; trois membres sont nommés sur proposition du comité central du personnel des chemins de fer, une de ces trois places au moins devant revenir à l'organisation des cheminots, la deuxième en importance.

Cette dernière clause représente une modification du projet gouvernemental obtenue par les cheminots. D'après le premier projet, en effet, chacune des trois organisations de cheminots devait envoyer un représentant à la commission d'administration. ce qui aurait été une violence faite aux droits de la majorité et une représentation fausse de la volonté générale du personnel. Il faut savoir que, parmi les cheminots autrichiens, 90 % appartiennent au syndicat libre et que seul un petit reste, composé pour la plupart d'employés supérieurs, se répartit entre le Syndicat national-allemand et le syndicat chrétien. Or, la loi assure au moins deux représentants à ces 90 % et un au petit reste, compromis qui est en tout cas préférable au projet primitif.

Le gouvernement appelle un membre de la commission d'administration à la présidence ; deux vice-présidents sont choisis par la commission elle-même parmi ses membres. Au domaine de la commission sont soumis : l'examen et l'approbation des comptes, l'attribution d'indemnités aux membres du comité de direction, l'examen des traités de crédit dans la mesure où ils sont soumis au consentement du ministère des Finances et les modifications de tarifs dans la mesure où elles sont liées au consentement du gouvernement. De plus, la commission d'administration a le droit de demander des renseignements au comité de direction et de rendre compte de ses constatations aux ministères des Transports et des Finances.

Ces stipulations sur l'organisation, la composition et la compétence des deux organes de la nouvelle entreprise ont, étant la question centrale de la nouvelle administration, déchaîné les discussions et les critiques les plus vives, surtout en ce qui concerne la commission d'administration. D'après l'idée des établissements d'intérêt commun et aussi des exploitations autonomes, cette commission doit représenter, en face du collège de techniciens qui a la direction proprement dite, le contrôle et la participation administrative de la collectivité. Pour cela, il lui manque, dans le nouveau corps économique, la composition démocratique. Les représentants du public ici, où les « consommateurs »

proprement dits ne viennent pas en ligne de compte, pouvaient être surtout, à côté des représentants de l'Etat, ceux des grands groupements économiques intéressés, donc les représentants des grandes organisations, de la production et du commerce (chambres de commerce), de l'agriculture (chambres agricoles), des associations d'ouvriers et d'employés (chambres d'ouvriers). La composition juste aurait donc été à peu près la suivante : un tiers de délégués élus de ces corporations, un tiers de techniciens nommés par le gouvernement comme représentants de l'Etat et un tiers de représentants du personnel. Or, d'après sa composition réelle, la commission d'administration est un organisme purement gouvernemental puisque, de ses quatorze membres, onze sont nommés d'après la volonté du gouvernement, les trois autres sur proposition du personnel, mais nommés également par le gouvernement. Alors tombe le droit de participation des groupements économiques qui nous paraît si important, la commission d'administration est bureaucratisée, rendue dépendante du gouvernement, et le danger de l'intervention politique, que l'on a voulu éviter par l'exclusion des membres du Parlement, reparaît de l'autre côté, puisque le gouvernement peut nommer les gens qui lui paraissent bons. La nomination d'une partie des membres par le Parlement, à l'exclusion des parlementaires, aurait mieux répondu à l'idée de la représentation de la collectivité.

Si donc la commission d'administration n'est pas, selon l'idée primitive, le corps administratif indépendant qui représente les groupements économiques les plus importants, elle est encore bien moins cela en ce qui concerne sa compétence. Certes, il faut bien que la nouvelle direction ait une certaine liberté de mouvements. Mais la commission d'administration, véritable représentant du contrôle démocratique, ne doit pas pour cela être *a priori* réduite à un semblant d'existence. Ses droits essentiels : demander des renseignements à la direction et rendre compte aux ministères, sont plus qu'insuffisants. Un organe administratif qui partage la responsabilité de l'administration ordonnée d'une grande entreprise possédant une valeur énorme et importante pour l'économie de l'Etat et du peuple, doit avoir la compétence correspondante, autrement tout ce bel édifice de participation et de contrôle n'existe que sur le papier. Il ne faut pas non plus oublier que cette nécessité est d'autant plus grande dans le cas d'une entreprise publique que, contrairement à ce qui se passe dans une société privée par actions, l'intérêt privé

qui attache les membres du conseil d'administration à l'entreprise disparaît ici et n'est remplacé que par la « sauvegarde de l'intérêt général », beaucoup plus abstraite. Si on limite trop étroitement les attributions de la commission, il y aura grand danger qu'elle serve seulement à orner une organisation administrative qui se composera essentiellement du seul comité de direction et du gouvernement qui se tiendra derrière.

Il est nécessaire d'insister ici sur tout cela, parce que cela fait comprendre que, de la part du personnel, des syndicats et du parti socialiste, donc justement des groupes qui avaient conçu et réclamé la nouvelle organisation des chemins de fer, une certaine hostilité se soit élevée contre le projet de loi du gouvernement. Ce qu'ils avaient demandé était au fond l'établissement communautaire avec participation démocratique du personnel et de la collectivité à l'administration. Avec la nouvelle entreprise, on ne pouvait trop craindre qu'une nouvelle forme fût ici adoptée sans son contenu démocratique et aussi sans garantie de nouvelles méthodes administratives ni d'exploitation nouvelle et strictement commerciale.

Cette critique fut renforcée par les stipulations financières du projet de loi. Le paragraphe 2 contient cette stipulation que, dans la mesure où les dépenses ne sont pas couvertes par les recettes, le déficit est comblé par le gouvernement. Cette avance du gouvernement doit, conformément à la Constitution, être assurée par chaque loi des finances, et transmise à l'entreprise par mensualités d'après un programme annuel qu'elle doit établir et soumettre au ministère des Finances. De plus, les Chemins de fer fédéraux reçoivent de l'Etat un capital se montant à 200 milliards de couronnes. Ces sommes fournies par l'Etat sont proportionnellement peu de chose par rapport au capital représenté par les lignes elles-mêmes, que l'Etat possède, et que l'entreprise doit administrer fidèlement. Et ici manque en beaucoup de points une délimitation claire entre la compétence financière de l'entreprise et celle de l'Etat. Ainsi on regrette dans la loi l'absence de stipulations sur l'établissement du budget de l'entreprise et sur le décompte de la valeur des lignes cédées, ce qui constituerait une base pour juger le développement économique de l'entreprise dans l'avenir. Un bilan commercial, un décompte des bénéfices de l'entreprise, qui doit continuellement entreprendre des modifications de voies, de nouvelles acquisitions et la vente du matériel usagé, doit pouvoir partir d'une estimation des lignes cédées.

Le comité de direction est, de plus, tenu de soumettre tous les

mois au ministère des Finances et des Transports un rapport sur la situation et le passif existant, et d'établir dans le premier semestre un bilan et un décompte des bénéfices, sur l'approbation desquels la commission d'administration doit délibérer. Le résultat de cette délibération doit être transmis aux ministres. Et ici nous sommes frappés par la grande lacune : il n'est pas question du Parlement. Ainsi le Parlement est exclu justement quand il s'agit d'une entreprise qui, indépendamment de son énorme importance politique et économique, est exclusivement administrée comme propriété de l'Etat, dont les moyens sont fournis uniquement par l'Etat et sous sa responsabilité indirecte. L'examen de la politique et de l'administration des chemins de fer au Parlement est donc limité au débat budgétaire, dans lequel l'avance du gouvernement aux chemins de fer fédéraux doit être discutée une fois par an. Par ailleurs, les organes institués par le gouvernement, comité de direction et commission d'administration, en simple accord avec le gouvernement, peuvent disposer librement du plus important organe économique de l'Etat, sans que le pouvoir législatif soit mis à même de porter son jugement sur la gestion, en jugeant sur les propositions et les comptes. L'effort fait pour exclure absolument la politique de la nouvelle entreprise n'a conduit qu'à l'exclusion du Parlement et a fait des Chemins de fer fédéraux un instrument d'autant plus docile de la politique de chaque gouvernement, et cette influence est exercée plus encore indirectement, par la nomination des organes administratifs, que directement par la compétence beaucoup trop grande attribuée au gouvernement.

L'influence du gouvernement sur la gestion courante proprement dite est limitée au droit qu'ont les trois ministres des Transports, des Finances et de l'Agriculture, d'envoyer des représentants avec voix délibérative aux séances de la commission d'administration. Et combien il est difficile, dans le cas d'une entreprise publique de l'importance des chemins de fer, de trouver le bon moyen pour garantir l'indépendance commerciale de l'entreprise sans trop abandonner les droits de l'Etat, on le voit bien à ce fait que, dans la discussion publique, deux craintes apparurent : l'une que l'autonomie recherchée ne fût menacée par l'influence de l'Etat, l'autre que l'Etat n'eût beaucoup trop peu d'influence par la simple participation aux délibérations.

De même, à propos des stipulations sur l'indépendance de l'entreprise au point de vue crédit. C'est un des grands avantages de la nouvelle organisation que les chemins de fer ne

soient plus comme auparavant, pour leurs dépenses courantes, réduits aux crédits accordés par le ministère des Finances. Une bonne partie des causes de l'insuccès de l'administration des des chemins de fer jusqu'à présent sont dans leur dépendance envers le ministère des Finances, et, dans les derniers temps, envers le commissaire de la Société des nations. C'est ainsi que des réparations urgentes aux voies, des réparations ou des mesures pour compléter le parc du matériel roulant, ont été abandonnées pour raisons d'économie, ou l'Etat a perdu des sommes énormes par suite de ses hésitations dans la question des forces hydrauliques ou de l'électrification des lignes. Les lenteurs de l'octroi des crédits ont amené des pertes au change lorsqu'il a fallu se procurer des devises pour acheter du charbon ou régler des comptes avec les Etats voisins, et ces pertes ont causé de graves dommages aux chemins de fer et au budget. Il est maintenant stipulé que les Chemins de fer fédéraux autrichiens, pour recevoir des crédits pour un délai de plus d'un an, ont besoin de l'autorisation des ministères des Finances et des Transports, et du consentement du gouvernement fédéral pour émettre des emprunts intérieurs pour plus de 1 million de couronnes-or. Si importante que soit cette indépendance en ce qui regarde la gestion commerciale, il serait cependant souhaitable que l'autorisation parlementaire vienne ici remplacer la simple autorisation gouvernementale. Au moins, la commission parlementaire principale devrait, pour les grandes transactions, avoir le droit d'autorisation, car c'est justement l'émission d'emprunts à long terme qui entraîne toujours le danger d'une cession de fait des chemins de fer au capital privé.

Plus grave encore apparaît l'exclusion du Parlement dans les questions de tarifs et de transports. Au sujet de la politique des tarifs, il est dit dans la loi que l'entreprise doit reprendre les tarifs en vigueur et que les changements importants sont liés au consentement préalable du gouvernement. Quand le comité de direction souhaite de tels changements, il doit adresser une demande motivée au ministre des Transports, et celui-ci réclame un rapport de la commission d'administration sur cette demande. La décision doit être communiquée par le ministre au comité de direction dans les quinze jours. Ce délai de quinze jours, dans lequel il faut encore prendre l'avis de la commission d'administration, apparaît, justement pour les changements importants, comme beaucoup trop court. On ne prévoit pas du tout une discussion publique, une prise de position des groupements économiques intéressés, ni même le consentement du Parlement, qui avait été pourtant tou-

jours la dernière instance dans les questions de tarifs. Donc, il n'y a non plus aucune garantie que la politique des transports se fera dans l'intérêt du peuple et non dans le simple intérêt de l'exploitation des chemins de fer et des finances de l'Etat. En tous cas, l'autonomie de l'entreprise et du gouvernement dans la fixation des tarifs va trop loin.

Et si cependant on a fait un effort pour délimiter les compétences dans la question des tarifs, cette délimitation manque totalement dans le domaine de la politique des transports. Le maintien ou la suppression de liaisons directes, d'express ou d'omnibus, bien plus, du trafic sur des lignes entières, est laissé à l'appréciation du comité de direction ; ici manque l'intervention du gouvernement, à plus forte raison du Parlement. D'ailleurs, ceci montre clairement que cette loi n'est qu'un cadre, avec des lacunes importantes, dont on s'apercevra bientôt dans la pratique de la nouvelle administration des chemins de fer.

Finalement, examinons la façon dont la loi règle les questions sociales. Il va de soi que ces questions ont une importance accrue dans une telle entreprise, qui occupe des dizaines de milliers d'hommes. Dans le paragraphe 4 de la loi, il est dit que les employés des Chemins de fer fédéraux autrichiens passeront au service de la nouvelle entreprise. Les stipulations d'une loi antérieure du 24 juillet 1922, qui prévoit une réduction générale des fonctionnaires, restent en vigueur. Le gouvernement, après avoir entendu le comité de direction, déterminera combien d'employés devront être congédiés. Les prescriptions antérieures sur la situation des employés resteront en vigueur jusqu'au 31 décembre 1924 au plus tard, aussi longtemps en tous cas qu'elles n'auront pas été modifiées par un accord entre l'entreprise et le comité central du personnel des Chemins de fer fédéraux autrichiens. Avant le 31 décembre 1924 au plus tard devra intervenir une nouvelle règlementation, qui corresponde aux besoins d'une bonne exploitation commerciale. La nouvelle entreprise prend en charge les retraites et pensions de tous les employés passés à son service. La tendance est donc de transformer peu à peu la situation stable des fonctionnaires en une situation d'employés qu'il sera à chaque instant possible de dénoncer et qui aura sa base dans un contrat libre de service. Que ce régime soit partie essentielle d'une exploitation régie par des principes commerciaux, c'est indéniable. Mais ce qui a d'abord soulevé une tempête parmi le personnel et presque empêché le projet de devenir une loi, c'est l'exclusion des représentants du personnel dans la règlementa-

tion de la nouvelle situation. Une solution satisfaisante ne peut être trouvée que d'accord avec les représentants du personnel et un jour particulier aurait été jeté sur l'exploitation démocratique de la nouvelle entreprise si elle avait tenté de régler elle-même la question vitale sans l'approbation du personnel. La stipulation du premier projet d'après laquelle, au cas où l'entente ne se ferait pas avec les représentants du personnel, on empiéterait le contrat libre, est venue se heurter à l'opposition du personnel et de ses représentants parlementaires, qui en a eu raison. Dans la loi, le consentement des représentants du personnel est pourtant la condition d'une modification de la situation. Ici, le Syndicat des cheminots adopte ce point de vue que le personnel ne repoussera pas les avantages qu'a le système du contrat libre pour une entreprise à exploiter commercialement, mais qu'il est nécessaire de sauvegarder les droits que les cheminots ont acquis pendant des dizaines d'années où ils ont été mal payés par l'Etat. Mais, du point de vue de l'exploitation démocratique, il est très regrettable que les représentants du personnel n'aient pas, comme dans les établissements communautaires, reçu le droit de dire leur mot dans des questions qui dépassent les simples questions personnelles. Ce qui justement paraît indispensable pour le succès de l'exploitation dans toutes ces nouvelles entreprises et ce qui représente seulement la véritable exploitation démocratique, la consultation du personnel dans les questions d'exploitation et du contrôle, manque dans la nouvelle entreprise, et il faut espérer qu'au moins les trois représentants du personnel qui appartiennent à la commission d'administration ne seront pas surchargés à cette commission par des questions concernant seulement le personnel, mais auront le temps et la possibilité de participer à l'administration même.

Telles sont les stipulations les plus importantes de la loi, dont on peut dire en gros qu'elle contient un squelette d'organisation utilisable, mais qu'elle a trop été prise comme simple squelette et qu'elle trahit une tendance insuffisante à consulter la collectivité et les travailleurs pour un contrôle vraiment démocratique.

Pendant ce temps, par ordonnance du gouvernement, le statut des Chemins de fer fédéraux autrichiens a été décrété. Le rayon d'action de chaque organe de l'entreprise y a été délimité avec plus de détails que ce n'était le cas dans la loi. Le président du comité de direction y reçoit le titre et les fonctions de directeur général, les autres membres du comité de direction deviennent directeurs des ressorts particuliers : directeur des finances, direc-

teur commercial, directeur des livraisons de matériel, directeur technique et directeur du personnel. C'est en particulier le directeur des finances au consentement duquel est lié le droit de dépasser les disponibilités budgétaires, ou de se livrer à des dépenses prévues. Cette direction générale est chargée de l'administration supérieure unifiée et de la surveillance de l'exploitation des Chemins de fer fédéraux autrichiens, de s'occuper du service des tarifs, des voitures, des recettes et des ateliers, de procurer le matériel nécessaire, d'introduire les transports électriques, de procurer l'argent liquide nécessaire aux retraites et pensions de tout le réseau, de tenir la comptabilité principale de l'entreprise.

Sous la dépendance immédiate de la direction générale, les *directions des chemins de fer fédéraux* sont chargées de diriger le service d'exploitation locale. C'est à elles qu'incombe, sous la direction suprême de la direction générale et d'après ses instructions, l'administration locale des lignes qui appartiennent à leur rayon ; elles sont responsables de la sécurité, de la régularité et de l'ordre de l'exploitation dans les limites de leur champ d'action et de leur compétence. A leur tête est placé un directeur des chemins de fer fédéraux et un vice-directeur, dont l'un exerce les fonctions administratives, l'autre les fonctions techniques. Le directeur des Chemins de fer fédéraux est personnellement chargé de l'exécution des ordonnances de la direction générale, il a à veiller à l'observation la plus stricte des principes de l'économie dans l'exploitation, à agir sur la direction générale pour l'amélioration du service et à accorder une attention toute particulière aux besoins commerciaux de son domaine local ; lorsqu'il y a péril à attendre, le directeur des Chemins de fer fédéraux a le droit et le devoir de prendre les dispositions nécessaires, même dans les affaires qui dépassent sa compétence. Il doit demander après coup l'approbation en rendant compte immédiatement à la direction générale. L'organisation intérieure des directions de chemins de fer fédéraux et la compétence des bureaux qui s'occupent du service local sont déterminées par la loi.

Le statut complète donc la loi en ceci qu'il fixe un peu plus clairement comment ce nouvel organe économique va travailler et qu'il s'efforce avant tout, non seulement d'établir une autorité supérieure responsable en la direction générale, mais aussi d'accorder aux directions locales des chemins de fer fédéraux une certaine responsabilité et une certaine indépendance, unique garantie d'une exploitation conforme aux règles de l'économie,

sans abandonner pour cela le principe de la centralisation entre les mains de la direction générale.

Cependant, une direction générale a déjà été établie, et le nouvel organisme économique est déjà au travail.

Pour une courte période de deux mois, on ne peut naturellement pas conclure au succès de la nouvelle entreprise. Jusqu'à présent, les détails suivants sont intéressants : il était clair *a priori* que la solidité économique de la nouvelle entreprise dépendrait surtout des hommes auxquels sa direction serait confiée. Et le gouvernement a fait l'expérience quelque peu hardie d'appeler à cette direction des gens qui, venant de la grande industrie, apporteraient dans leur nouvelle tâche leur habitude de voir grand et des initiatives de directeurs de grande industrie. Et comme il n'a pas été toujours possible d'amener ces hommes, intimement liés à leur industrie, à abandonner entièrement leur situation antérieure, on voit aujourd'hui, à la direction de la plus grande entreprise publique, des hommes dont les qualités reconnues et la grande expérience répondent bien à la bonne direction de l'exploitation, mais dont les relations trop étroites avec les grandes entreprises industrielles autrichiennes permettent de craindre l'apparition de conflits d'intérêts dans lesquels peut-être l'exploitation publique n'aurait pas la bonne part. Cela est vrai en particulier de la personne choisie comme président de la commission d'administration, le directeur Georges Günther, qui est peut-être l'homme le plus capable de notre industrie autrichienne, qui, dans cette courte période, a déjà su, d'une position qui devait être plutôt de pure forme et représentative — que l'on pense au président d'un conseil d'administration — faire la position véritablement prépondérante de toute l'entreprise, et réduire la direction générale à n'être que son organe. Il faut espérer qu'il montrera la même énergie quand l'industrie privée, qui a des rapports étroits avec lui, formera, comme elle en a déjà l'intention, un cartel qui sera, pour les livraisons de matériel, le partenaire puissant des Chemins de fer fédéraux. Il est de plus caractéristique que la première mesure prise pour assainir le budget de la nouvelle entreprise ait été une forte augmentation — d'environ 30 % — sur les tarifs. et en particulier sur les tarifs des marchandises, et que déjà on exprime la crainte de voir le point de vue purement commercial mis dans la nouvelle entreprise au-dessus du point de vue de l'économie politique. Dans ce que l'on peut jusqu'à présent observer des travaux récents de la nouvelle entreprise, on peut se réjouir de ce que

les représentants du personnel dans la commission d'administration utilisent très habilement leur droit de représentation et ne considèrent pas du tout la nouvelle entreprise du point de vue étroit de leurs intérêts particuliers ; ce sont précisément eux qui, à la commission d'administration, et par exemple dans la question des augmentations de tarifs, se sont considérés comme les avocats de toute la classe ouvrière, et représentent en cela l'intérêt général.

En gros, on peut dire seulement aujourd'hui qu'il faut que l'entreprise travaille quelque temps avant de pouvoir déterminer les avantages ou les inconvénients de la nouvelle organisation, et qu'il sera toujours nécessaire de tenir compte des circonstances particulièrement difficiles dans lesquelles elle a repris les Chemins de fer fédéraux autrichiens. Malgré tous les défauts dont souffre encore le détail de la nouvelle organisation, malgré les questions importantes qui sont restées posées au moment de l'institution de cette entreprise, malgré les stipulations particulières qui ne semblent pas très heureuses, en tout cas, la transformation des Chemins de fer fédéraux autrichiens, d'une entreprise d'Etat dirigée bureaucratiquement, qui chargeait le budget de l'Etat de son déficit et restait exposée au danger continuel d'une cession au capital privé, en une exploitation indépendante commerciale et pourtant publique, qui montre au moins un commencement de démocratisation, cette transformation est un pas important fait dans la recherche de formes d'administrations publiques plus conformes aux règles d'une bonne économie et plus démocratiques.

Dr KÆTHE PICK-LEICHTER.

(Traduit par R. Dhaleine.)

LA POSTE HONGROISE

par Franz HARRER,

Ancien vice-bourgmestre de Budapest.

Le service royal des postes, télégraphes et téléphones hongrois était, avant la guerre mondiale, une des institutions les plus réputées de la Hongrie. Il fonctionnait vite et bien, inspirait une confiance presque proverbiale, et, malgré la modération de ses tarifs, son développement en faisait une importante source de revenus pour l'Etat.

La direction suprême du service était de la compétence du ministre du Commerce. L'autorité intermédiaire était la direc-

tion générale des Postes et Télégraphes, qui constituait en même temps la section technique postale du ministère du Commerce. Comme autorités postales de première instance fonctionnaient des directions provinciales des Postes et Télégraphes, qui avaient leur siège à Budapest et dans les huit villes les plus importantes du pays. Les attributions de ce système d'autorités à trois degrés étaient réparties d'après l'importance des affaires. Les affaires techniques du télégraphe et du téléphone étaient traitées par les inspections techniques adjointes aux directions des Postes et Télégraphes. A la tête de ces inspections était placée l'inspection technique supérieure de Budapest, qui dépendait directement de la section technique de la direction générale des Postes et Télégraphes. A cette direction générale étaient également subordonnés: le service central de comptabilité pour les mandats postaux, le dépôt central du matériel, la station d'essai, l'atelier de réparation et le service central des voitures. Le service central de comptabilité servait au contrôle des mandats et au décompte des effets provenant de l'étranger ; le dépôt central du matériel à procurer et à répartir les matériaux nécessaires, la station d'essai à éprouver le matériel et les instruments, à fixer les conditions de livraison, à essayer les nouvelles inventions ; en outre, elle s'occupait de recherches scientifiques indépendantes ; le service des poteaux télégraphiques était organisé de la façon la plus moderne pour imprégner chaque année de goudron cent mille poteaux télégraphiques et téléphoniques ; l'atelier de réparation servait à réparer les machines Hughes et Morse, les appareils téléphoniques, les instruments, et il était relié à une école d'apprentis-mécaniciens où environ quarante apprentis, entretenus dans un internat, recevaient pendant quatre ans un enseignement pratique et théorique ; enfin le service central des voitures s'occupait des automobiles et autres véhicules, et des boîtes aux lettres ; en outre, il accomplissait à Budapest le service de la levée des lettres.

Le personnel comprenait 45.148 hommes, dont 24.465 étaient fonctionnaires d'Etat, pendant que 20.683 étaient liés à leur bureau de poste par un simple contrat de droit privé. Le fonctionnement de la poste donna pour l'année 1914 un excédent de recettes de 14 millions de couronnes-or.

En 1914, on trouvait en Hongrie 7051 bureaux de poste, 5380 de télégraphe et 2535 de téléphone. Le service des postes s'accomplissait sur un réseau de 83.054 kilomètres par le moyen de 17.237 trains postaux et avec un rendement annuel de 95.676.486 kilomètres. La longueur des lignes télégraphiques comportait 26.593 kilomètres, la longueur des fils 167.140 kilomètres, celle des

lignes téléphoniques 39.404 kilomètres, celle de leurs fils 486.887 kilomètres. Budapest avait deux centrales téléphoniques organisées pour 33.000 abonnés, qui correspondaient avec le système des troncs. Le chiffre des envois postaux était de 1.115.435.494, celui des télégrammes de 15.469.744, celui des conversations téléphoniques de 244.715.236. Les automobiles transportèrent en 1913 49.654 voyageurs, les voitures à chevaux 14.754. Il n'y avait pas encore de station radio-télégraphique, mais les travaux de construction approchaient de leur fin.

Comme la Hongrie comprenait en ce temps-là un territoire de 321.851 kilomètres et 20.886.487 habitants, il y avait 64 habitants par kilomètre carré, un bureau de poste pour 46 kilomètres carrés et 2962 habitants, un bureau de télégraphe pour 60 kilomètres carrés et 3882 habitants, un bureau de télégraphe pour 60 kilomètres carrés et 8238 habitants. On comptait par habitant 55,3 envois postaux, 0,74 télégrammes, 11,7 conversations téléphoniques.

Pour faciliter l'envoi des lettres, 16.636 boîtes aux lettres étaient en service, dont 5190 étaient munies d'un appareil qui rendait impossible au facteur d'atteindre les lettres de l'extérieur du bureau. L'expédition des envois recommandés était facilitée depuis 1913 par le fait que tout expéditeur qui avait indiqué son nom sur l'enveloppe des lettres recommandées jetées dans les boîtes pouvait, pendant un an, contre justification de son identité, recevoir du bureau de poste chargé de relever la boîte en question, un récépissé d'expédition. Le public se servit de cette sorte d'expédition dès la première année dans une mesure inattendue et montra sa confiance dans la poste par ce fait que des récépissés furent demandés seulement pour 16 % des lettres expédiées par ce procédé. La levée des boîtes aux lettres se faisait dans les grandes villes par 92 automobiles, ailleurs par des voitures à chevaux et des facteurs à pied. A Budapest, la plupart des boîtes étaient vidées toutes les deux heures, en province suivant les départs de la poste.

En dehors des envois postaux énumérés dans le contrat général de la poste, la poste hongroise s'occupait encore de transmettre les lettres chargées, paquets à valeur déclarée, mandats, colis postaux ordinaires et internationaux, abonnements aux journaux étrangers, droits de douane, impôts, etc., et par endroits se chargeait du transport des personnes au moyen d'automobiles et de voitures à chevaux. La poste se chargeait de plus du service de la Caisse d'épargne postale, qui, en 1914, comprit 15.125.989 opérations, d'un montant de 3.305.301.143 couronnes-or. En liaison avec le service de la Caisse d'épargne postale, la poste s'occupait

du placement des épargnes, de l'achat de valeurs, du dépôt de titres, du service des chèques, du paiement des pensions militaires, de l'encaissement des impôts payés au moyen de chèques.

Le trafic entre bureaux de poste se faisait à Budapest et dans les grandes villes au moyen d'automobiles, ailleurs au moyen de voitures à chevaux ou de facteurs à pied. Le service entre les stations postales était assuré par 117 postes de transport, dont 8 par bateaux (20.921 km.), 548 postes par piétons, 1320 postes de gares (1901 km.), 12 lignes desservies par 32 automobiles (732 km.) et 4 trains automobiles, avec 36 trajets par jour (ces trains servaient au transport des paquets entre des localités qui, à cause de la nature du terrain, n'avaient pu encore être reliées par chemins de fer) ; de plus, 1278 voitures (12.871 km.) et 1241 piétons (7664 km.) ; ces postes desservaient tous les jours 1470 kilomètres en territoire autrichien. Pour ce trafic, l'administration des Postes avait à sa disposition 272 wagons postaux, 224 automobiles, 858 bicyclettes pour le service des télégrammes et des lettres urgentes, 426 voitures à chevaux, 787 voitures à bras. En ce qui concerne les relations avec l'étranger, la poste hongroise (en 1913) comptait chaque jour 1502 expéditions et 1481 arrivées ; les lettres arrivées de l'étranger étaient au nombre d'environ 88 millions; les lettres expédiées à l'étranger 75 millions. La distribution des lettres dans chaque localité se faisait par des facteurs. Dans les localités à trafic important, des distributions spéciales étaient organisées pour les journaux ; en outre, les télégrammes et les lettres urgentes étaient portées par des cyclistes. Les distributions avaient lieu à Budapest et dans les grandes villes plusieurs fois par jour, dans les localités importantes au moins deux fois, et il n'y avait pas en Hongrie un seul endroit où la poste ne parvînt au moins une fois par jour. Dans les endroits où il n'y avait pas de bureau de poste, les télégrammes étaient portés par des messagers spéciaux. Dans les localités pourvues d'un bureau de poste, les colis postaux et les mandats étaient distribués à domicile ; dans les petites localités, les destinataires devaient retirer au bureau de poste les paquets et les envois d'argent.

A partir du 26 juillet 1914 et de la déclaration de guerre, le service des Postes hongrois fut détourné de sa voie normale. Pendant les premiers jours de la mobilisation, le télégraphe et le téléphone servirent presque exclusivement aux autorités militaires. Le trafic interubain pour les particuliers dut être interrompu pour longtemps. D'une façon générale, le service fut rendu difficile par le fait qu'une partie importante des employés et des moyens de transport dut passer au service de la guerre. En 1917,

le personnel complémentaire engagé à titre provisoire, et dressé seulement à certaines tâches, comportait déjà 70 % du personnel total. Par contre, la guerre hâta l'organisation de la première station radiotélégraphique hongroise, près de Budapest, qui put être mise en service dès novembre 1914. A la poste des armées, les lettres expédiées des armées ou aux armées (jusqu'à 100 grammes), les cartes de correspondances et les journaux jouissaient de la franchise, qui fut aussi accordée aux transports faits pour le compte des journaux (comme dédommagement pour les taxes des télégrammes de presse confisqués pour raison de guerre) et aux différentes œuvres charitables de guerre. C'est ainsi que le trafic des correspondances en franchise prit des dimensions énormes ; en 1917, les lettres du front étaient déjà au nombre de 462.618.281. En outre des correspondances dont nous venons de parler, on pouvait encore envoyer en franchise au front : les échantillons, imprimés, paquets, lettres chargées (jusqu'à 1000 couronnes) et mandats ; dans la suite, la poste aux armées fit aussi le service de la Caisse d'épargne postale. Du front, on ne pouvait envoyer ni paquets, ni échantillons, ni lettres chargées non officielles. A la poste aux armées, il n'y avait naturellement pas d'heures de service, les correspondances étaient acceptées et distribuées jour et nuit. A ce service de la poste aux armées, les bureaux de poste civils prirent une part active comme bureaux de concentration et de tri. On verra aux chiffres suivants les services extraordinaires demandés à la poste pendant la guerre. Par rapport à 1914, il y eut en 1917 une augmentation de 580.540.919 envois postaux, 4.512.485 télégrammes, 15.719.700 conversations téléphoniques. Et pendant qu'entre 1914 et 1917, le trafic postal augmentait de 50 %, celui du télégraphe de 29 %, celui du téléphone de 6 %, ce qui fait une augmentation totale de 85 %, le nombre des employés augmentait seulement de 9,7 %.

Après la défaite, les événements révolutionnaires qui suivirent se manifestèrent aussi dans l'administration des Postes, et de telle sorte que le gouvernement démocratique parvenu au pouvoir en fut à peine maître. L'introduction de la politique dans le service des Postes fut caractérisée d'une part par le fait qu'il fut placé sous les ordres d'un commissaire du gouvernement, d'autre part par le fait que les délégués des employés prirent une influence décisive dans la conduite des affaires. L'organisation du service des Postes fut en cela changée qu'à côté du groupement interne de la direction générale des Postes et Télégraphes une direction particulière du télégraphe et du téléphone fut organisée à Budapest, et de plus une commission d'enseignement technique

chargée de faire avancer les connaissances techniques. Alors fut supprimée l'inspection technique supérieure de Budapest et ses attributions passèrent aux inspections techniques, qui étaient maintenues à côté des directions des Postes et Télégraphes. Le service de la poste ne subit en principe aucune modification essentielle, mais par suite de l'infiltration toujours plus grande de la politique, il devint de jour en jour plus négligé (les lettres subirent des retards, les télégrammes ne furent pas distribués à temps, on obtint difficilement les communications téléphoniques), de sorte que, surtout pour les relations avec l'étranger, l'envoi des lettres et paquets par la voie privée se développa, pendant qu'on cherchait à faire passer les envois d'argent par les banques.

Le service des Postes fut plus sérieusement attaqué par la dictature du prolétariat, qui dura du 21 mars au 1er août 1919. Le service des Postes, la direction générale et les gros bureaux de poste furent placés sous la direction de « fondés de pouvoirs politiques » communistes et la hiérarchie des employés des postes fut supprimée. Les particuliers ne devaient correspondre que par lettres ouvertes portant l'indication de leur adresse : les lettres chargées et les paquets ne devaient contenir aucune correspondance, et l'expéditeur était tenu de faire une déclaration en ce sens. La poste avait le droit d'ouvrir les paquets à tout moment et d'en inspecter le contenu. Les imprimés venant d'Autriche et les journaux étrangers étaient censurés, les lettres fermées venant de l'étranger renvoyées à l'expéditeur. Dans le service intérieur, on ne pouvait envoyer qu'en se cachant des lettres contenant de l'argent liquide ; les lettres chargées contenant des valeurs étaient bien acceptées fermées, mais les particuliers ne pouvaient recevoir par la poste plus de 200 couronnes par mois, le surplus était envoyé à la Caisse d'épargne pour y être porté au compte du destinataire. La franchise postale fut largement étendue et le service de la poste subit naturellement par là un grave dommage matériel. L'administration ne possède encore aucune statistique concernant la période révolutionnaire.

Avec la chute de la dictature du prolétariat, qui se produisit le 1er août 1919, le temps semblait venu de ramener dans sa voie normale le service postal ébranlé par la guerre et la révolution. Mais, auparavant, deux étapes devaient être franchies : celle des oscillations de la contre-révolution et celle de l'occupation roumaine. L'occupation de la Hongrie par l'armée roumaine et les réquisitions qui s'ensuivirent causèrent dans le service des Postes un dommage beaucoup plus grand que la guerre et la révolution réunies. L'administration des Postes évalue les objets emportés

par les Roumains et les autres dommages causés par eux à une valeur totale d'environ 26 millions de francs suisses, qu'il faut inscrire définitivement au chapitre des pertes, maintenant qu'en liaison avec les mesures d'assainissement financier de la Hongrie, on a laissé tomber les demandes réciproques d'indemnité élevées par la Hongrie et la Roumanie à la suite de l'occupation.

La reconstitution du service postal hongrois ne put donc en fait être entreprise qu'en 1920, et à l'intérieur des frontières fixées plus tard par le traité du Trianon, c'est-à-dire dans une Hongrie qui n'avait plus que 91.114 kilomètres carrés et 7.840.000 habitants.

A quel point le service postal hongrois a été réduit par le traité du Trianon, les chiffres suivants vont le montrer : en 1920, le nombre des bureaux de poste n'était plus que de 2392, celui des bureaux de télégraphe de 1918, celui des bureaux de téléphone de 947, des boîtes aux lettres de 6849, des trains postaux et de leurs trajets 2872, des voitures 2165 ; la longueur des lignes postales était de 23.149 kilomètres, le nombre des kilomètres exploités annuellement 10.000.000 ; la longueur des lignes télégraphiques 9000 kilomètres, la longueur des fils 286.243 kilomètres, le nombre des envois postaux 284 millions, celui des télégrammes 7 millions, celui des conversations téléphoniques 231 millions. Il y avait un bureau de poste pour 38,1 kilomètres carrés et 3277 habitants, un bureau télégraphique pour 47,6 kilomètres et 4091 habitants, un bureau téléphonique pour 93 kilomètres et 8008 habitants. Par habitant, on comptait 32,6 envois postaux, 1 télégramme, 29,6 conversations téléphoniques.

Au cours de la reconstitution, le nombre des bureaux de poste augmenta de 54, ceux des bureaux télégraphiques de 181, des bureaux téléphoniques de 64, des trains postaux de 2457, la longueur des lignes postales de 35.528 kilomètres, le nombre des kilomètres exploités de 13.190.769, la longueur des lignes télégraphiques de 95 kilomètres, la longueur des fils de 1798 kilomètres, la longueur des lignes téléphoniques de 1349 kilomètres, celle de leurs fils de 17.276 kilomètres, le nombre total des envois postaux de 8.109.011, celui des conversations téléphoniques de 10.522.862 ; par contre, le nombre des télégrammes a diminué de 940.125, ce qu'il faut attribuer à l'utilisation intensive du téléphone. Le parc de voitures de la poste comporte 80 autos, 26 tricycles, qui font annuellement 800.000 kilomètres-véhicules.

Au point de vue de l'organisation, la reconstitution du service postal était en gros un retour au système d'avant-guerre décrit plus haut, avec les réductions imposées par la réduction du territoire. Indépendamment de la cession d'objets et de personnes

consécutive à la réduction du territoire, ces réductions consistaient dans le passage de certaines attributions à des autorités inférieures, la concentration des services, le regroupement de la division du travail, la simplification des méthodes et enfin, comme résultat de tout cela, la réduction du nombre des employés, dont le chiffre a été ramené à 24.000, c'est-à-dire à peu près moitié du chiffre d'avant-guerre ; ce nombre est évidemment encore trop grand pour correspondre à la réduction du territoire, mais il faut chercher les causes de ce fait en partie dans les besoins croissants de la capitale, Budapest, en partie dans l'afflux des employés des postes réfugiés ou expulsés des anciennes parties du territoire cédées à l'étranger.

Les mesures prises pour assurer les conditions préalables d'un bon service postal vont dans trois directions différentes. Avant tout, elles visèrent à l'amélioration de la situation matérielle des employés, et, outre l'amélioration générale des traitements, trouvèrent une expression dans le développement du système de la participation aux bénéfices. Une deuxième catégorie de mesures concernait la formation technique du personnel ; outre le rétablissement des vieux cours techniques qui avaient fait leurs preuves, de nouveaux furent organisés, par exemple un cours spécial pour les ingénieurs, un autre pour l'apprentissage des langues étrangères, un troisième pour la radiotélégraphie, qui forme des radiotélégraphistes non seulement pour les stations de radio de l'administration des Postes, mais encore pour les entreprises privées. Enfin, les institutions sociales qui, dans ce service d'Etat avaient toujours été considérées comme un modèle, furent poussées avec un grand zèle ; une aide matérielle fut accordée dernièrement à ces institutions par l'établissement d'un bureau d'annonces postales et d'un bureau d'utilisation des timbres, qui vend pour les collectionneurs les timbres périmés ou encore en circulation.

La tâche la plus difficile était la régénération financière de l'administration des Postes, très éprouvée par la guerre, en partie détruite par les révolutions, et très endommagée par l'occupation roumaine. L'exploitation du service postal, qui autrefois produisait toujours des bénéfices importants, comportait déjà dans l'année financière 1919-1920 un déficit de 179.000.000 de couronnes, sans compter le chiffre des dommages. L'administration des Postes devait avant tout remédier au déficit courant, ensuite éteindre les dettes, améliorer la situation du personnel, procéder aux emprunts indispensables. Et il lui fallait lutter sans cesse contre l'augmentation des prix qui se manifestait dans le domaine du matériel comme dans celui des traitements. Tout cela ne pouvait naturelle-

ment être fait avec le produit du service intérieur d'un pays mutilé et presque coupé de ses communications avec l'étranger. C'est pourquoi l'administration des Postes fut continuellement obligée d'avoir recours à des augmentations de tarifs et de se faire payer des services pour lesquels elle ne prélevait autrefois aucune taxe (par exemple pour le montage et le transfert d'appareils téléphoniques).

Les principaux chiffres des nouveaux tarifs des Postes, Télégraphes et Téléphones, en date du 1er juin 1924, sont les suivants : 1° lettres service local jusqu'à 20 grammes 1000 couronnes, pour 20 grammes en plus 500 couronnes ; service intérieur, respectivement 1800 et 1000 couronnes ; — Autriche, Tchéco-Slovaquie, Pologne, Allemagne, Italie et Roumanie : 4000 et 2500 couronnes ; autres pays étrangers, 5000 et 2500 ; — 2° cartes de correspondance pour la localité 600 couronnes, service intérieur 1000 ; Autriche, etc., 2400 ; autres pays étrangers 3000 couronnes ; — 3° imprimés service intérieur jusqu'à 10 grammes 300 couronnes ; jusqu'à 50 grammes 500, par 50 grammes 500 couronnes ; étranger par 50 grammes 1000 couronnes ; échantillons, service intérieur par 50 grammes 500 couronnes (minimum 1000) ; étranger par 50 grammes 1000 couronnes (minimum 2000) ; papiers d'affaires service intérieur 500 couronnes par 50 grammes (minimum 1800) ; étranger par 50 grammes 1000 (minimum 5000) ; — 4° taxe des correspondances par express, service intérieur 6.000 ; étranger 10.000 couronnes ; — 5° taxe de recommandation, respectivement 1500, 2200 et 5000 couronnes ; — 6° taxe de la poste aérienne par 20 grammes 10.000, de 20 à 100 grammes 15.000, au-dessus par 100 grammes 5000 couronnes ; pour les cartes de correspondance 6000, pour les échantillons imprimés et papiers d'affaires jusqu'à 150 grammes 6000, au-dessus par 100 grammes 4000 couronnes ; — 7° mandats, service intérieur jusqu'à 300.000 couronnes, 3000 ; jusqu'à 500.000, 5000 ; jusqu'à 1.000.000, 8000 couronnes ; par 100.000 couronnes en plus, 4000 ; étranger, jusqu'à 750.000, 7500 ; jusqu'à 1.500.000, 15.000 ; pour 1.500.000 ou une fraction en plus, 7500 couronnes ; on ne peut envoyer par mandat plus de 15.000.000 de couronnes ; — 8° le tarif des paquets varie suivant le poids et la distance et comporte de nombreux échelons ; — 9° télégrammes par mot, service intérieur, 1000 couronnes (urgent 3000, minimum 10000 couronnes) ; le dimanche, le service intérieur n'accepte que les télégrammes urgents ; étranger, Autriche 1500 (minimum 15.000), Tchéco-Slovaquie, Yougoslavie, Roumanie, 2000 couronnes (minimum 12.000),

Allemagne et Pologne, 2500 (minimum 25.000), pour les autres pays étrangers, tarifs en francs-or ; — 10° téléphone, à Budapest taxe principale 100.000 couronnes par mois et 2000 couronnes par conversation (avec minimum de 600 conversations par an).

Mais la seule augmentation des tarifs ne pouvait rétablir l'équilibre dans le budget des Postes. On dut avoir recours à d'autres moyens. Ainsi, les franchises postales intérieures, qui faisaient déjà 16 % du trafic, furent supprimées. Mais ceci n'était pas encore suffisant, surtout pour les placements nécessaires à la réparation des dommages et au développement ultérieur du service. Pour se procurer l'argent nécessaire, la direction des Postes essaya de procéder à des emprunts à long terme, dont les intérêts et l'amortissement seraient supportés par les usagers de la poste. Un programme fut établi pour dix ans, d'après lequel on organiserait à Budapest 6 centrales automatiques principales, pour 60.000 abonnés et 10 centrales auxiliaires pour 10.920 abonnés, avec tout le matériel afférent ; en province, les bureaux télégraphiques et téléphoniques devaient être agrandis, une deuxième grande station radiotélégraphique établie, le service des poteaux télégraphiques reconstitué, 1200 wagons postaux, 100 automobiles 220 voitures pour les distributions, 230 voitures lourdes, 58 voitures pour les levées et 100 carrioles devaient être achetées, le service hippomobile complété, de nouveaux bureaux construits. Pour exécuter ce programme dont l'accomplissement est déjà commencé, il faut 114.304.506 couronnes-or. La nécessité de se procurer cette somme a conduit à l'idée des contributions, par lesquelles la charge serait supportée directement par le public. Cette idée fut réalisée d'abord en 1921 par ce moyen. En plus des tarifs des Postes, Télégraphes et Téléphones, l'administration perçut un supplément d'environ 10 %, qui dut ensuite, par suite des difficultés de manipulation, être incorporé au tarif, tout en gardant sa destination particulière. Malheureusement, par suite de la dévalorisation de la couronne hongroise, le montant de cette taxe supplémentaire dut être affecté provisoirement aux travaux urgents de reconstitution, au lieu de servir à l'exécution du programme. Depuis ce temps, le montant des taxes supplémentaires atteint par mois environ un million de couronnes, et comme entre temps l'institut monétaire central a eu la possibilité de soutenir ces taxes d'un prêt correspondant, on peut maintenant espérer que le programme approche de sa réalisation.

En ce qui concerne le service des Postes, les efforts de l'administration ont surtout visé à rétablir la situation d'avant-guerre et à introduire ensuite des améliorations. A Budapest, on parvint dans

des délais assez courts à distribuer les correspondances deux fois par jour, et c'est maintenant le cas aussi presque partout en province. La distribution des paquets, par suite du manque de moyens de transport, ne put d'abord avoir lieu, même à Budapest, que deux fois par semaine, mais, là aussi, la distribution quotidienne est maintenant réalisée sur toute la ligne. Depuis la fin de 1922, il existe aussi un service régulier de radiotélégraphie pour améliorer la transmission des nouvelles économiques, et une station particulière de radio a été organisée à Budapest, dont le but est de transmettre dix-huit à vingt fois par jour les nouvelles de la Société berlinoise de Radiotélégraphie européenne et les nouvelles de presque toutes les bourses européennes ; la transmission de ces nouvelles en province même est assurée par le bureau officieux de correspondances télégraphiques hongroises. Le « broadcasting » n'est pas encore introduit en Hongrie ; l'administration des Postes se tient, dans cette question, sur une stricte réserve, attendant une solution internationale. Les dernières réformes sont les suivantes : dans l'intérêt du monde des affaires, on a organisé à Budapest, au bureau central, un service d'échange des lettres ; à ce service participent tous ceux qui louent un casier postal au bureau en question ; les lettres ne doivent pas dépasser 100 grammes et le tarif est moitié du tarif des lettres de 20 grammes pour la localité, les correspondances apportées sont mises dans les casiers au plus tard une demi-heure après, et la locataire peut venir les prendre à toute heure. Dans le service intérieur et les relations avec l'Autriche, on a introduit le système des conversations téléphoniques très urgentes ; ces conversations suivent immédiatement les conversations officielles urgentes (pour l'étranger, les conversations officielles simples) ; leur tarif est celui de la triple taxe, c'est-à-dire neuf fois la taxe des conversations ordinaires. Sur les lignes Budapest-Vienne et Budapest-Belgrade, il existe un service postal aérien. La réforme la plus récente est l'introduction du paiement d'après le nombre des conversations, dans le service téléphonique très surchargé de Budapest ; le nombre des conversations est déterminé par des compteurs et le décompte a lieu dans le mois qui suit ; dans le mois qui a suivi l'introduction de ce système, le trafic a diminué de moitié, et il est devenu par suite plus facile d'avoir la communication. A présent, le gros effort de l'administration a pour but d'assurer le bon rapport du service, sans surcharger le trafic et l'économie du peuple par les tarifs et ainsi de justifier d'une façon incontestable la régie publique dans le service postal.

(Traduit par R. Dhaleine.) Franz HARRER.

LES ENTREPRISES MÉTALLURGIQUES ET MINIÈRES DE L'ÉTAT TCHÉCOSLOVAQUE (1)

L'Administration centrale des entreprises métallurgiques et minières d'Etat est confiée à un Service rattaché au ministère des Travaux publics.

A la tête de ce Service se trouve un directeur général, l'ingénieur Oskar Mayer.

Les travaux de l'Administration centrale sont répartis entre quatre sections : section technique des mines, section technique de la métallurgie, section commerciale, section générale.

Les entreprises métallurgiques et ministères de l'Etat occupent actuellement 128 techniciens et fonctionnaires chargés de l'administration générale, 111 comptables, caissiers et employés subalternes, et 13.530 ouvriers.

A la tête de chaque entreprise se trouve une direction dépendant de l'Administration centrale des entreprises minières et métallurgiques de l'Etat. Les différentes directions sont les suivantes :

1° *Direction des mines d'Etat de Most.*

A Most, quatre entreprises procèdent à l'extraction du lignite. Le lignite se trouve dans le terrain tertiaire et est extrait soit des puits, soit à découvert. Dans ce dernier cas, on emploie des machines spéciales pour débarrasser les mines de surface des couches terreuses. Le puits le plus important, et en même temps le plus productif de Tchécoslovaquie est le puits Hedvika. Une fois l'installation centrale d'électricité effectuée, le combustible de ce puits sera, chaque jour, d'environ quatre cents wagons de dix tonnes. Les entreprises de Most occupent actuellement 17 techniciens et fonctionnaires chargés de l'administration générale, 12 comptables et caissiers, et 2200 ouvriers. L'extraction annuelle s'élève à 1.856.000 tonnes.

2° *Direction des mines argentifères d'Etat de Pribram.*

La galène renfermant du plomb argentifère et l'argent vierge extraits de ces mines constituent le minerai d'où, dans des usines

(1) Cette communication nous a été adressée, comme suite à une demande, par le ministère des Travaux publics.

métallurgiques situées à proximité, l'on tire l'argent et le plomb. Ces usines produisent non seulement de l'argent et du plomb mou, mais aussi du plomb dur et du cuivre. On a découvert, l'année dernière, dans les mines de Pribram, à une profondeur de 1200 mètres, de riches filous de galènes argentifères. Cela permet d'espérer une amélioration sensible du rendement de l'entreprise, laquelle, en ce moment, dépend avant tout du prix mondial de l'argent et du plomb. La production annuelle s'élève à 18.460 kilos d'argent, 20.518 quintaux de plomb, 690 quintaux de glette et 2 kilos 7 d'or. Le total des ouvriers occupés dans l'entreprise s'élève à 1820.

3° *Direction des mines d'Etat de Jáchymov.*

Dans les mines de Jáchymov, occupant 300 ouvriers, on extrait de la pechblende contenant du radium. Les filons en sont assez minces, mais, en raison du haut prix de radium, la production est relativement lucrative. Jáchymov fournit annuellement 3 grammes de radium et 10.133 kilos de couleurs d'urane.

4° *Direction des mines d'Etat de Bánská-Stavnice.*

Dans ces mines, 1340 ouvriers sont occupés à l'extraction de minerais argentifère et plombifère refermant également un peu d'or et de cuivre. Les plus riches filons du Stavnice ont été épuisés il y a quelques années et les filons actuels sont d'un faible rendement. On a donc dû, par raison d'économie, limiter l'extraction du minerai au minimum possible et s'occuper d'étendre les travaux pour les nouvelles explorations. Les mines de Stavnice ont fourni, en 1921, 74 kilos d'or, 1845 kilos d'argent, 360 kilos de glette, 386 quintaux de cuivre, 328 quintaux d'antimoine et 950 quintaux de plomb mou.

5° *Direction des mines d'Etat de Kremnice.*

L'exploitation des mines aurifères de Kremnice, où travaillent actuellement 460 ouvriers, a sensiblement baissé, à cause de l'épuisement des mines. Il faudra reprendre le travail dans les mines jadis envahies par l'eau et préparer ainsi un nouveau champ d'exploitation. Cette exploitation se fera désormais par le traitement au cyanure. L'an dernier, 18 kilos d'or et 55 kilos d'argent ont été obtenus.

6° *Direction des mines d'Etat de Roznava.*

On y extrait du minerai de fer (la sidérite) qui, calciné, s'enrichit d'une plus grande teneur en fer et est ensuite travaillé dans les usines métallurgiques situées à proximité des mines, à Tisovec, ou vendu aux établissements voisins. L'année dernière,

on a extrait 320.320 quintaux de minerai. Le nombre des ouvriers occupés dans ces mines est de 420.

7° *Direction des mines d'Etat de Zelezník.*

Ces mines occupent 150 ouvriers. L'année dernière, on a extrait 282.000 quintaux de minerai de fer, en partie sidérite et en partie limonite. Ces minerais sont, ou travaillés dans les hauts fourneaux de Tisovec, après avoir été calcinés, ou vendus aux établissements métallurgiques voisins.

8° *Direction de l'entreprise d'Etat pour l'électrolyse de Bánská-Bystrice.*

Dans cette entreprise d'Etat, le sulfate de cuivre naturel en partie fabriqué dans les mines métallurgiques de l'Etat, en partie acheté à des entreprises privées, est purifié par l'électrolyse. L'année dernière, on a travaillé électrolytiquement 225 quintaux de cuivre. Comme produits secondaires, on a obtenu 7 kilos 1/2 d'or et 290 kilos d'argent.

9° *Direction des établissements sidérurgiques et des aciéries de Podbrezová en Slovaquie.*

Cette direction régit les établissements sidérurgiques de Podbrezová, de Tisovec et Hronec. Toutes ces entreprises fabriquent des articles de fer ou des articles mi-ouvrés, en utilisant comme matière brute la fonte et la ferraille. La fonte leur est principalement fournie par les hauts fourneaux de Tisovec. L'année dernière, les établissements sidérurgiques de l'Etat ont souffert considérablement du manque de force motrice. Après l'installation de l'usine électrique de Jasená, mue par la force hydraulique, tous les établissements sidérurgiques auront la possibilité de compléter leur exploitation. Les établissements de Podbrevozá occupent 3700 ouvriers, ceux de Tisovec 360 et ceux de Hronec 440. Les établissements de Podbrevozá ont produit 223.600 quintaux de fer de différentes sortes, ceux de Tisovec (qui n'ont travaillé que jusqu'au mois d'août 1921) 104.000 quintaux de fonte, et ceux de Hronec 180 wagons de batterie de cuisine et de parties détachées pour la construction des machines. A Tisovec, on est en train de construire un haut fourneau moderne, afin de rendre la production plus intensive et de diminuer le prix des objets fabriqués.

10° *Direction de la saunerie d'Etat de Solnohrad.*

A Solnohrad, le sel est obtenu par évaporation de l'eau saline des mines. 160 ouvriers y sont occupés. Pour que l'exploitation soit plus intensive et plus économique, on construit à présent

une nouvelle saunerie près de Presov. Les travaux seront terminés au cours de 1923. Actuellement, la production annuelle s'élève à 70.860 quintaux.

11° *Direction des gisements de naphte d'Etat de Gbely.*

L'entreprise occupe 650 ouvriers. En 1921, on a obtenu 138.650 quintaux de naphte. Là se trouvent près de 150 puits, les uns actifs, les autres épuisés. On extrait des couches sarmatiennes tertiaires une huile minérale d'une rare qualité.

Cette huile est préparée dans différentes raffineries de Bohême. Certaines sortes d'huile sont spécialement recherchées pour le graissage des machines. De plus, on capte, à l'aide de sondes, les gaz sortant de la terre. Ceux-ci, comprimés, sont utilisés pour l'éclairage des chemins de fer. On a même l'intention d'employer le surplus de ces gaz comme force motrice pour les moteurs à gaz qui fournissent l'énergie à l'usine centrale d'électricité.

Les huiles extraites à Gbely ne contiennent ni benzine ni pétrole. Pour exploiter ces huiles, l'Etat entreprend de coûteux forages dans les environs de Gbely et de Hodonín.

12° *Direction des mines d'Etat de Marmarosská-Solotvina, en Russie subcarpathique.*

Dans ces mines, qui occupent plus de 1300 ouvriers, on extrait le sel gemme de deux puits ; la production s'élève journellement à 40 wagons. L'exploitation sera bientôt doublée, afin de couvrir la consommation du pays. Des préparatifs pour l'installation d'une nouvelle mine sont en voie d'exécution. Ce gisement est fort riche en sel et celui-ci est d'une pureté très rare. En 1921, on a extrait 84.200 tonnes de sel.

UNE CAISSE COMMUNE DE PENSIONS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN BELGIQUE

par J. SEELIGER,
Sénateur,
Président du Conseil d'administration de la Société mutuelle des Administrations publiques pour l'assurance contre l'incendie, la foudre et les explosions (Liége).

Lorsqu'on étudie les services de pensions organisés par les pouvoirs publics en faveur de leur personnel, on constate, non sans étonnement, qu'à de très rares exceptions près les principes les plus élémentaires de la science actuarielle sont restés étrangers à leur conception.

Tout d'abord, ils présentent ceci de particulier qu'ils assument des engagements dont ils ne peuvent connaître l'étendue qu'au moment où ils sont appelés à les tenir. En effet, la pension est le plus souvent calculée en fonction du dernier traitement touché par l'employé mis à la retraite ou de la moyenne des traitements des trois, cinq ou dix dernières années. Il n'y aurait là qu'une difficulté médiocre si l'échelle des traitements restait immuable ou si, tout au moins, la base de la pension restait fixe. Mais on sait qu'il n'en est rien. De temps à autre, les barêmes son remaniés, et il arrive assez souvent qu'un fonctionnaire quitte son emploi pour un autre d'une catégorie mieux rétribuée. Le montant de la pension dépend donc presque toujours d'un élément sujet à de nombreuses variations. Pour montrer combien celles-ci sont parfois considérables, il suffit de rappeler qu'en vue de remédier à la situation économique résultant de la guerre, les salaires et appointements de 1914 ont été triplés, quadruplés et même quintuplés. Le mode de calcul de la pension est donc absolument arbitraire. Aussi ne faut-il chercher aucune relation entre la pension promise, d'une part, et les ressources destinées à la constituer, d'autre part, c'est-à-dire les retenues effectuées sur les traitements et les subsides alloués par l'Administration-patron. L'impossibilité d'établir un rapport quelconque apparaît d'ailleurs immédiatement lorsqu'on remarque que ces retenues et subsides sont indépendants de l'âge des affiliés. On a posé comme règle : à traitement égal, retenue et subside égaux. De même, en prescrivant que la pension est réversible en partie ou en totalité sur la tête de la veuve et des enfants de moins de dix-huit ans, les règlements ont négligé de prendre en considération l'âge des bénéficiaires éventuels, si ce n'est pour fixer l'époque à partir de laquelle les enfants cessent d'avoir droit à la retraite. Ainsi, on a prétendu déterminer les éléments de l'opération viagère qu'est l'acquisition d'une pension, sans se préoccuper de ces facteurs essentiels : l'escompte et la mortalité. Est-il besoin d'ajouter que si la pension est accordée, dans certaines conditions, aux fonctionnaires qui ne sont plus en mesure de remplir leurs fonctions, le risque « invalidité » n'a fait l'objet d'aucune appréciation ?

On conçoit aisément que les caisses de pensions ainsi constituées se trouvent dans l'impossibilité d'établir leur situation exacte. Hors d'état de déterminer l'étendue des engagements qu'elles contractent et la valeur des contributions auxquelles elles ont droit, elles en sont réduites à fonctionner, et fonctionnent en fait comme de simples organismes de répartition, sans s'inquiéter de savoir

si elles seront toujours en mesure de tenir leurs engagements. Aussi longtemps que le produit annuel des retenues sur traitements, des subsides et des intérêts dépasse le montant des pensions payées au cours de l'exercice, elles estiment que leur équilibre financier n'est pas rompu, comme si les recettes d'une année pouvaient servir, non à constituer des pensions futures, mais à liquider les arrérages échus.

Certes, la plupart des caisses possèdent des réserves, mais celles-ci n'ont pas été, n'ont pu être calculées. Elles représentent uniquement le solde d'excédents de recettes fixées arbitrairement sur des dépenses établies également sans base certaine.

Aussi l'éventualité d'augmenter les prestations des participants ou de réduire le montant des pensions a-t-elle dû être envisagée par les règlements.

Certaines administrations ont d'ailleurs adopté un système plus sommaire encore. Elles considèrent purement et simplement comme une dépense budgétaire les pensions liquidées en cours d'exercice et portent en recettes le montant des retenues effectuées sur les traitements. L'excédent des dépenses est, s'il en existe, comblé par un crédit voté annuellement. Il est superflu d'ajouter que toutes les observations qui précèdent s'appliquent à cette façon de procéder.

Cet empirisme constitue un danger non seulement pour les administrations, mais encore pour les membres de leur personnel, et sans doute est-ce l'incertitude des engagements à prendre et des ressources à prévoir qui, jusqu'à ce jour, a empêché nombre de communes d'organiser un service de pensions en faveur de leurs agents. En examinant les principes qui nous paraissent devoir régir ces services, nous rechercherons le moyen pratique de remédier à cet état de choses.

BASES DES OPÉRATIONS VIAGÈRES

I. — *Intérêt*

Si nous dépouillons l'opération viagère de tout esprit mercantile, il est évident que, pour être équitable, elle doit équilibrer les engagements des deux parties contractantes : les sommes reçues par l'assureur doivent servir uniquement et exactement à fournir aux futurs rentiers les prestations auxquelles ils auront droit.

L'assureur ne prend qu'un engagement à terme. Par contre, il reçoit, pendant une période plus ou moins longue, les primes versées par les affiliés. Il va de soi que ces primes, il ne les laisse pas improductives, mais les place à intérêts. Sous peine de procurer un bénéfice à l'assureur et de rompre ainsi l'équilibre fon-

damental, cet intérêt doit profiter aux assurés. Il est donc indispensable d'en tenir compte lors du calcul des primes ou cotisations.

Envisageons successivement trois genres d'opérations :

1° L'octroi d'une *rente perpétuelle* à l'assuré et à ses héritiers.

Supposons que Paul désire assurer à lui et à ses héritiers une *rente perpétuelle* de 100 francs. Il est clair qu'il devra verser un capital dont l'intérêt simple sera cent francs, soit, au taux de 5 %, 2.000 francs.

Si la rente perpétuelle ne doit prendre cours que dans trente ans, c'est à la fin de la trentième année seulement (la rente étant supposée payable à terme échu) que l'assureur devra disposer des 2.000 francs. Il suffira donc que Paul lui verse, lors de la conclusion du contrat, une somme qui, placée à intérêts composés au taux de 5 %, deviendra 2.000 francs à la fin de la trentième année. En d'autres termes, il devra verser la *valeur actuelle* de 2.000 francs, ou 462 fr. 75.

2° L'octroi d'une *rente différée* pour une durée *limitée*.

Examinons maintenant le cas où l'annuité, différée de trente ans, ne doit être servie que pendant vingt-cinq ans. Après paiement du dernier terme, il ne devra rien rester à l'assureur. Par conséquent, les annuités doivent absorber, non seulement les intérêts, mais encore le capital. Il en résulte que la somme dont devra disposer l'assureur à la fin de la trentième année sera inférieure à 2.000 francs. Elle représentera la valeur de vingt-cinq annuités de 100 francs, ou 1.409 fr. 39. Quant à Paul, il devra payer seulement une prime égale à la valeur actuelle de 1.409 fr. 39, exigibles dans trente ans, soit toujours à 5 %, 326 fr. 10.

On voit que l'intérêt composé joue ici un rôle considérable. Le taux à appliquer aux calculs devra donc être judicieusement choisi. Trop faible, il ne permettrait pas de tenir compte, dans une mesure suffisante, du revenu réel des fonds placés et la prime demandée aux assurés serait trop élevée. Trop rapproché du taux effectif, il compromettrait la sécurité de l'organisme, car le loyer de l'argent peut baisser pendant la durée, souvent très longue, de l'opération. Il convient d'ailleurs de ne pas perdre de vue qu'une partie des cotisations ne peut être immobilisée et doit rester constamment à la disposition de l'assureur pour les besoins de sa gestion journalière. C'est donc un *taux moyen* qu'il faut adopter.

II. — *Probabilités de vie*

3° L'octroi d'une *pension de retraite.*

La pension de retraite n'est autre qu'une rente différée et tem-

poraire. Elle se distingue cependant du dernier cas envisagé plus haut. En effet, dans celui-ci, l'annuité est *certaine*, c'est-à-dire qu'en tout état de cause elle devra être versée à partir de la trente et unième année et pendant vingt-cinq ans. En matière de *retraites*, au contraire, le paiement des arrérages est subordonné à l'existence du bénéficiaire : les annuités sont, pour cela, dites *viagères*.

On est donc forcé d'introduire dans les calculs auxquels celles-ci donnent lieu un élément qui, à première vue, est indéterminé : le temps pendant lequel le rentier jouira de sa pension, si toutefois il en jouit jamais. Pour cela, il est indispensable de recourir aux tables de mortalité, qui permettent de trouver pour les différents âges les *probabilités de vie*.

GRANDS NOMBRES

Ici, une remarque s'impose. Un employé entre aujourd'hui au service d'une administration. Attendra-t-il l'âge de la mise à la retraite ? Pendant combien de temps recevra-t-il sa pension ? Ainsi posées, ces questions sont manifestement insolubles. Ce serait une erreur de croire que les tables de mortalité permettent de les résoudre, car elles envisagent, non des individus, mais des groupes nombreux d'individus. Considérant par exemple une collectivité de 796.786 personnes toutes âgées de vingt-cinq ans et supposées bien portantes, la table de mortalité R. F. (rentiers français) dira que 603.634 d'entre elles atteindront leur cinquante-cinquième année. Elle ne permettra évidemment pas de déterminer *quels* membres de la collectivité vivront encore à cinquante-cinq ans. On pourra seulement déduire des chiffres qu'elle donne le rapport du nombre des vivants à cinquante-cinq ans au nombre de vivants à vingt-cinq ans et dire qu'une personne âgée de vingt-cinq ans a $\frac{603.634}{796.786}$ chances d'atteindre sa cinquante-cinquième année.

Appliquée à une personne isolée, cette relation n'a guère de signification. Savoir que la probabilité de vivre encore trente ans est, pour une personne de vingt-cinq ans, égale à $\frac{603.634}{796.786}$, c'est posséder une notion bien confuse dont, en dehors de cas très particuliers et qui rentrent dans le domaine de la dialectique, on ne saurait faire une application pratique. Une opération unique où l'on ferait entrer cette probabilité relèverait du pur hasard, car la probabilité contraire, c'est-à-dire que la personne mourra avant l'âge de cinquante-cinq ans, peut parfaitement se réaliser.

Il n'en est pas de même si l'opération est répétée un très grand nombre de fois et si l'on tient compte uniquement du résultat global, sans s'inquiéter de savoir quelles personnes atteindront cinquante-cinq ans et quelles autres mourront avant cet âge. La probabilité représente alors une valeur numérique définie. Elle signifie que d'une collectivité composée de têtes d'un âge donné x, un nombre déterminé de celles-ci atteindront l'âge de $x + n$. Les applications des tables de mortalité, construites d'ailleurs en envisageant un grand nombre de personnes, ne peuvent donc être faites qu'à des groupes nombreux d'individus. Est-ce à dire qu'alors elles permettront d'arriver à la certitude ? Evidemment, non. On ne peut pas affirmer, par exemple, que des 796.786 têtes considérées, exactement 603.634 d'entre elles seront encore en vie à cinquante-cinq ans. Mais le nombre de vivants à cet âge différera très peu, en plus ou en moins, de 603.634. L'écart possible peut d'ailleurs être estimé, et il n'est nullement malaisé d'en tenir compte.

Voici donc dégagés les éléments essentiels de l'opération viagère : *escompte* et *probabilité*. Il n'est pas sans intérêt de montrer, de façon sommaire, comment ils interviennent dans la pratique.

L'opération viagère la plus simple est l'assurance d'un *capital différé*, c'est-à-dire d'une somme qui ne sera due par l'assureur que si l'assuré est en vie à une époque déterminée.

Exemple : une personne âgée de vingt-cinq ans souscrit un capital de 1 franc, différé de trente ans. Quel est le montant de la prime unique qu'elle devra payer, les bases de calcul étant le taux d'intérêt à 4 % et la table de mortalité R. F. (Rentiers Français) ?

Si le capital de 1 franc était payable certainement dans trente ans, l'assureur devrait disposer dès maintenant, pour pouvoir remplir ses obligations, de la valeur actuelle de 1 franc, soit

$$\frac{1}{1{,}04^{30}} = 0 \text{ fr. } 3083$$

Mais le capital ne doit être versé que si l'assuré est en vie. L'introduction du facteur mortalité oblige donc à considérer, non pas une opération isolée, mais un groupe d'opérations identiques. Supposons donc que les 796.786 personnes ayant atteint vingt-cinq ans d'après la table R. F. souscrivent un capital de 1 franc, différé de trente ans.

La table montre que 603.634 d'entre elles seulement atteindront leur cinquante-cinquième année. L'assureur ne devra donc payer

que 603.634 francs. Par suite, il faut, mais il suffit qu'il possède maintenant 603.634 fois la valeur actuelle de un franc ou

0 fr. 3083 × 603.634 = 186.100 fr. 36

Il va de soi que ces 186.100 fr. 36, les assurés doivent les lui fournir. Au moment où l'opération est conclue, l'engagement global des assurés est ainsi égal à l'engagement de l'assureur. Pour trouver la prime à payer par chacune des têtes soumises au risque, il suffit de diviser la valeur actuelle de l'engagement global par le nombre de ces têtes, soit par 796.786. On obtient :

186.100 fr. 36 : 796.786 = 0 fr. 2336

Cette prime représente la *valeur actuelle* du capital différé.

Les deux opérations qui précèdent peuvent être réunies et s'écrire comme suit :

$$\frac{0{,}3083 \times 603.634}{796.786}$$

ou

$$0{,}3083 \times \frac{603.634}{796.786}$$

La fraction $\frac{603.634}{796.786}$ indique la probabilité qu'à une personne âgée de vingt-cinq ans d'atteindre sa cinquante-cinquième année et, par suite, la probabilité qu'elle a de recevoir le capital différé. La dernière formule signifie donc que la valeur actuelle d'un capital différé est égale à la valeur actuelle de ce capital *considéré comme certain*, multipliée par la *probabilité de le recevoir.*

Remarquons qu'une rente viagère immédiate n'est autre chose qu'une suite de capitaux différés d'un an, deux ans, trois ans, etc. Une pension de retraite prenant cours dans n années est une suite de capitaux différés de $n + 1$ an, $n + 2$ ans, $n + 3$ ans, etc.

Par conséquent, dans tout calcul de rente viagère, il est indispensable de tenir compte de l'intérêt et de la mortalité.

⁂

Il importe d'insister sur ce point : lorsqu'un capital n'est payable qu'en cas d'arrivée d'un événement déterminé, sa valeur actuelle n'est pas seulement fonction de l'intérêt, mais aussi de la probabilité que cet événement arrivera.

Or, certaines personnes, restées étrangères aux éléments de la science actuarielle, ont cru pouvoir confondre cette probabilité avec une obscure notion de *vie moyenne* et baser sur celle-ci leurs théories d'un service de pensions. Sans vouloir entrer dans d'inutiles considérations, il est facile de montrer que l'idée de vie

moyenne, telle qu'elle est vulgairement conçue, est radicalement fausse. Il suffit, en effet, de remarquer que l'âge moyen au décès d'un groupe de personnes du même âge augmente avec celui-ci. Pour fixer les idées, disons que, d'après la table de mortalité R. F., l'âge moyen au décès, pour des personnes de trente ans, est de 67 ans 1191, et pour des personnes de quarante ans, de 69 ans 5431.

Au surplus, pour un âge déterminé, le coût d'une rente viagère ne peut être calculé en se basant sur l'âge moyen au décès.

Pour une personne de trente ans, la valeur d'une rente viagère immédiate de 1 franc et, par suite, la prime unique à payer pour acquérir cette rente est (table de mortalité R. F., taux 4 %) de 17 fr. 786.

Si, pour la calculer, on utilisait l'âge moyen au décès, il suffirait de rechercher la valeur actuelle d'une rente *certaine* de 1 franc payable pendant la durée de la vie moyenne, soit donc pour des personnes âgées de trente ans, pendant 37 ans 1191, ou, pour faciliter les calculs, pendant 37 ans. Cette valeur serait, au taux de 4 %, de 19 fr. 143. On voit donc que, par ce système, on arriverait à faire payer aux assurés une prime trop forte.



De ce qui précède, il résulte à l'évidence que les bases indispensables aux opérations viagères sont : le taux d'intérêt et la table de mortalité. Pour être à même de les appliquer, il est absolument nécessaire de connaître : tout d'abord, l'âge de l'assuré et celui de la mise à la retraite ; ensuite, soit le montant de la rente à servir, soit le montant de la prime.

Dans un service d'assurance conçu suivant les principes scientifiques, il ne peut être question, comme le font presque toutes les caisses de pensions de fonctionnaires, de résoudre les problèmes complexes qui leur sont posés sans en posséder les données exactes, ou, en tous cas, sans les utiliser. En sus des éléments que nous avons déjà indiqués, il faut en prévoir d'autres, comme les chargements destinés à couvrir les frais généraux, ceux nécessités par le fractionnement des cotisations et du paiement des arrérages, ainsi que par la constitution d'une réserve de sécurité.



MÉTHODES DE CALCULS DES PENSIONS DE RETRAITE

Les caisses de pensions peuvent connaître l'âge de leurs affiliés. Pour déterminer leurs engagements et les ressources dont elles

doivent disposer pour fonctionner normalement, elles doivent en outre connaître l'âge de la mise à la retraite, ainsi que :

1° Ou bien le montant de la pension ;

2° Ou bien le montant de la prime.

Aussi longtemps que la pension dépendra du dernier ou de la moyenne des derniers traitements et que, par suite de l'instabilité des barêmes et des mutations, on ne pourra fixer avec certitude ce ou ces traitements, le calcul de la prime sera mathématiquement impossible.

Force est donc de rechercher d'autres moyens d'équilibrer les recettes et les charges de la caisse.

Celui adopté par la Caisse provinciale du Brabant consiste à liquider les pensions à raison de 2,50 % des traitements et émoluments. Chaque année, la Caisse reçoit, pour chaque affilié, une cotisation représentant la prime unique correspondant à une pension différées de 2,50 % du traitement de l'année.

Cette méthode est rationnelle, mais elle présente un inconvénient. Supposons qu'un employé entre au service d'une administration affiliée à la Caisse provinciale à l'âge de vingt-deux ans et au traitement initial de 4.800 francs, et que ce traitement soit porté après trente ans à 12.000 francs. Après la première année. il aura acquis une pension de $\frac{4.800 \text{ fr.} \times 2,5}{100} = 120$ francs, payable à partir de soixante-cinq ans.

La Caisse recevra, d'après son barême, une subvention égale à la prime unique de cette pension, soit 100 fr. 80, ce qui correspond au taux de 2,10 % du traitement (1).

Pendant sa cinquante-deuxième année, il acquerra une pension de $\frac{12.000 \text{ fr.} \times 2,5}{100} = 300$ francs, pour laquelle la Caisse devra recevoir une prime unique de 1.152 francs, correspondant au taux de 9,60 % du traitement.

A cinquante-cinq ans, pour un traitement de 15.000 francs, la prime unique serait de 1.725 francs, correspondant au taux de 11,50 % du traitement.

On voit que le taux des cotisations augmente avec l'âge et les traitements. Lorsque l'Administration-patron en supporte elle-

(1) La subvention est calculée d'après l'âge de l'affilié au prochain anniversaire. Dans les exemples ci-dessus, elle est donc déterminée respectivement pour les âges : vingt-trois ans, cinquante-trois ans, et cinquante-six ans.

même la charge, comme la Caisse provinciale du Brabant, cela ne présente aucune difficulté. Mais il en va tout autrement si l'employé doit effectuer lui-même le versement des primes. Celles-ci arrivent à dépasser 10 % du traitement, ce qui représente une lourde dépense.

D'autre part, supposons que l'Administration qui l'occupe supporte elle-même une partie de cette dépense, la moitié, par exemple, et retienne le surplus sur les traitements ; il est certain qu'au point de vue comptable la nécessité de calculer des retenues sur des bases différentes pour chaque affilié constituera un travail qui, pour les grandes administrations, ne laissera pas d'être considérable et ne se fera pas sans erreurs.

On peut évidemment obvier à cet inconvénient en affectant à une caisse de compensation des versements *provisoires calculés sur une base uniforme.* On en distrairait chaque année le montant des primes définitives. Chaque affilié aurait un compte distinct et devrait éventuellement combler le déficit de celui-ci comme il recevrait l'excédent, s'il en existait au moment de sa mise à la retraite.

Mais le plus simple est sans aucun doute de déterminer d'avance *la prime* au lieu de *la pension* et de dire qu'elle sera égale à x % du traitement. Si l'Administration-patron intervient dans la constitution de la pension de retraite, la retenue à effectuer sur les traitements sera de y %, et l'intervention de l'Administration, de x-y %.

Cette façon de procéder, comme d'ailleurs celle adoptée par la Caisse provinciale du Brabant, ne permet pas de prévoir avec certitude le montant de la pension à laquelle on aura droit à l'âge de la mise à la retraite. Rien n'empêche cependant de supputer la rente que l'on obtiendra *dans des circonstances déterminées* : par exemple, maintien du barême en vigueur et avancement normal. Mais la dépense à supporter, tant par l'Administration que par l'employé, est *nettement déterminée.* Aucune surprise n'est à craindre.



Nous ne nous sommes préoccupé jusqu'à présent que de la pension propre de l'employé. Or, dans les services en fonctionnement, celle-ci est réversible, au moins en partie, sur la tête de la veuve ou des enfants âgés de moins de dix-huit ans, et c'est là un avantage qu'il faut tendre à maintenir. D'où la nécessité de calculer également avec soin ces prestations nouvelles.

Si l'employé n'est pas marié au moment de son affiliation, une difficulté apparaît tout d'abord. On se trouve, en effet, devant une

inconnue : *l'âge de la femme.* Même pour un employé marié, il n'est pas toujours aisé d'en tenir compte pendant toute la durée de l'affiliation à la Caisse, car l'employé peut devenir veuf ou divorcer, puis se remarier.

Le seul procédé pratique est celui qui consiste à supposer l'âge de l'épouse égal à celui de son conjoint, quitte à tenir compte de l'âge réel au moment où la pension prend cours.

***

Les cotisations peuvent être affectées immédiatement à l'achat d'une rente différée pour l'employé et d'une rente de survie pour l'épouse et les enfants. Elles peuvent également servir à assurer un capital payable en cas de mort de l'employé avant l'âge de la mise à la retraite, et un capital payable en cas de vie si l'affilié atteint cet âge, ces capitaux étant destinés à être convertis en rentes.

Ce dernier système paraît être le plus avantageux. Tout d'abord, il permet d'assurer, dès le premier jour de l'affiliation, une somme relativement importante. Ensuite, il est extrêmement souple : il permet, en effet d'attendre le moment opportun pour déterminer, suivant les circonstances, comment le capital sera transformé en rentes ; il réserve donc l'avenir. Dans certains cas, il permettra d'allouer à la veuve, au lieu d'une pension minime, un capital assez important avec lequel elle pourra entreprendre un commerce et gagner sa vie et celle de ses enfants. Au point de vue de l'institution de retraites même, il est plus avantageux d'assurer des capitaux, cette opération étant plus sûre que l'assurance de rentes.

C'est donc ce système qu'en principe il conviendra d'adopter, sans repousser d'ailleurs de façon absolue la constitution de rentes différées et de rentes de survie.

***

NÉCESSITÉ D'UN ORGANISME DE RETRAITES

Ce qui précède suffit à indiquer qu'il ne peut être question d'organiser scientifiquement une caisse de pensions dans chaque commune, même dans les grandes administrations. Des services spéciaux sont pour cela indispensables, étant donné la nature des opérations à traiter : calculs et placements de fonds. En outre, une condition absolument nécessaire à la stabilité de l'institution, c'est la réunion d'un grand nombre de têtes, ce qui exige un champ d'action étendu.

On est ainsi amené à envisager les solutions ci-après :

1° Traiter avec une société privée ;

2° Créer une *Caisse commune de pensions des Administrations publiques.*

La première solution a pour conséquence de mettre à la disposition de particuliers d'énormes capitaux qui pourraient être utilisés avec profit en faveur des pouvoirs publics. Ensuite, elle distrait au bénéfice de tiers une partie des ressources provenant des primes et de leur placement. En effet, alors même que le dividende alloué aux actionnaires ne représenterait qu'un intérêt raisonnable du montant libéré de leurs titres, les réserves libres sont la propriété de l'être social et sont destinées à passer un jour ou l'autre, fût-ce au moment de la liquidation, dans le patrimoine des porteurs d'actions.

Enfin, les administrations renonceraient au contrôle d'un service très important. Sans doute, elles pourront choisir l'entreprise qui leur paraîtra offrir le plus de sécurité et d'avantages. Mais ne se tromperont-elles jamais ? N'a-t-on pas vu récemment des sociétés dont la situation semblait pourtant bien solide se trouver brusquement dans l'impossibilité de faire face à leurs engagements ?

Une Caisse commune de pensions, au contraire, ne présente aucun de ces inconvénients. Fonctionnant en dehors de tout esprit de lucre, toutes ses opérations seraient traitées *au prix de revient.* Les réserves libres resteraient la propriété des adhérents. L'organisme serait géré par les délégués des administrations, avec représentation du personnel.

Elle n'imposerait pas aux administrations affiliées une combinaison déterminée, mais laisserait à chacune d'elles le droit de choisir le système qu'elle préfère, pour autant, bien entendu, qu'il soit en accord avec les principes que nous avons énoncés.

Enfin, elle permettrait aux administrations qui, jusqu'à présent, ont hésité à le faire devant l'incertitude des engagements qu'elles auraient dû prendre, d'étendre leur service de pensions à certaines catégories de leur personnel, par exemple aux ouvriers.

Certes, il se trouve des fonctionnaires qui reçoivent des caisses existantes des avantages plus étendus que ceux résultant de notre système général. Mais ce serait une erreur de croire que ces avantages leur sont accordés sans qu'il en résulte pour l'Administration une augmentation de charges. D'ailleurs, chaque administration participante resterait libre de constituer des avantages supplémentaires à ses agents, sous l'une ou l'autre forme à son

choix : intervention plus large dans la prime annuelle, majoration de pension allouée, soit directement par l'Administration, soit par la Caisse commune à la suite de conventions spéciales.

Mais la Caisse commune apporte aux administrations publiques soucieuses d'une bonne gestion la possibilité de concilier dans les meilleures conditions l'intérêt général avec le devoir de protection qui s'impose en faveur des vieux agents. Elle leur fournit le moyen de régulariser, dans leurs budgets, un élément qui, par son incertitude, risque, à certains moments, d'en compromettre la stabilité.

Elle offre aussi aux participants de sérieux avantages. Les pensions, étant achetées, leur appartiendraient, même dans le cas où ils cesseraient de faire partie d'une administration. Ils ne seraient donc pas retenus par la crainte de perdre une pension de retraite et, à l'occasion, pourraient se créer dans les affaires privées une situation. Cet argument vaut également pour les administrations qui, dans le régime actuel, conservent fréquemment des unités dont elles se priveraient facilement. Le nouvel organisme faciliterait sans aucun doute le recrutement et le renouvellement du personnel.

D'un autre côté, rien n'empêcherait le fonctionnaire prévoyant d'augmenter le montant de sa pension, dans des limites à prévoir, par des contributions personnelles et indépendantes des retenues effectuées sur les traitements.

La constitution d'une Caisse commune de pensions est donc désirable, tant dans l'intérêt des administrations publiques que dans celui des membres de leur personnel. Elle ne rencontrerait pas plus de difficultés que la Mutuelle-incendie, fondée en 1919, si l'on voulait procéder pour celle-là comme on a procédé pour celle-ci. La Mutuelle-incendie a résisté victorieusement à toutes les attaques. Sa réussite démontre l'excellence de la formule qu'elle a innovée et dont l'application se recommande à d'autres domaines que l'assurance-incendie. Quant à la réalisation, elle peut se faire d'autant plus facilement que l'armature existe : les bureaux, le personnel, l'organisation de la Mutuelle-incendie pourraient servir immédiatement à la Caisse commune de pensions.

⁂

En résumé, l'établissement d'une Caisse commune de pensions permettrait :

1° Aux administrations publiques qui n'ont pas organisé de

service de pensions d'affilier leurs agents (employés et ouvriers) à un même et puissant organisme ;

2° Aux administrations publiques qui ont institué de tels services, de couvrir et de régulariser leurs engagements en cours, dans les conditions et les limites prévues par le règlement de ladite Caisse.

En vue de respecter les situations acquises et de faire un meilleur sort à leurs pensionnaires, ces administrations pourraient leur assurer, en dehors du régime établi par la Caisse commune, des avantages complémentaires, soit par leurs propres moyens, soit par des conventions spéciales avec la Caisse.

Celle-ci fonctionnerait d'après les principes suivants :

I. — Les primes ne sont pas employées immédiatement à constituer des pensions, mais bien à assurer des capitaux payables soit en cas de décès de l'affilié, soit à l'époque où il atteint l'âge de la mise à la retraite. Au moment où ils arrivent à échéance, ces capitaux sont : ou bien versés aux bénéficiaires, ou bien convertis en rentes au nom de ceux-ci, conformément au règlement de l'administration à laquelle appartient l'affilié. Envisageons, par exemple, les deux cas suivants :

1° Un employé meurt à l'âge de vingt-cinq ans. Le capital assuré *en cas de mort* devient disponible et peut : soit être versé aux héritiers, soit être transformé en rentes au profit de ceux-ci ou de certains d'entre eux (la veuve, par exemple). A défaut d'ayants droit, il est versé à l'administration-patron.

2° Un employé atteint l'âge de la mise à la retraite. Le capital assuré *en cas de vie* devient disponible et peut, soit être remis intégralement à l'affilié ; soit être converti intégralement en rentes au profit de l'assuré et, s'il y a lieu, de son épouse ; soit être converti partiellement en rentes, le solde revenant à l'affilié ou à l'administration à laquelle il appartenait.

II. — Alors que la presque totalité des règlements communaux n'accordent aucune pension de retraite aux agents qui n'ont pas atteint un certain nombre d'années de service, ni à leurs veuves et orphelins, la Caisse commune s'efforce, au contraire, de constituer en faveur des ayants droit, dès le début de l'affiliation, des capitaux aussi élevés que possible. Ainsi l'agent affilié n'a pas à redouter de laisser sa jeune veuve sans ressources s'il meurt dans les premières années de sa carrière.

III. — Dans aucun cas, la Caisse commune ne conserve à son profit une fraction des capitaux assurés. A tout versement de prime correspond un droit définitivement acquis. Par conséquent,

un employé peut quitter le service de son administration sans perdre le bénéfice des cotisations payées pour son compte. Il peut notamment : ou continuer les versements de primes, dans les conditions déterminées par le règlement de la Caisse ; ou cesser ces versements et rester assuré, en cas de vie et en cas de mort, pour des capitaux correspondant aux cotisations payées.

Dans certains cas, l'affilié pourra obtenir, avant l'âge réglementaire de la mise à la retraite, une pension calculée en raison de son âge et des versements effectués.

Il va de soi, cependant, que l'agent doit se conformer aux dispositions du règlement de son administration. Celle-ci peut stipuler, entre autres, que les capitaux échus seront payés à elle-même.

On voit que la souplesse du système préconisé pour la Caisse commune lui permet de se plier à toutes les nécessités.

N.-B. — Au moment de mettre sous presse, nous apprenons que cet organisme a été constitué le 15 décembre 1924, sous le titre : « Société Mutuelle des Administrations publiques, Caisse commune de pensions. »

J. Seeliger,
Sénateur.

LES ŒUVRES DE GUERRE ET D'APRÈS-GUERRE DE LA MUNICIPALITÉ LYONNAISE (1)

Par Emmanuel Lévy,
Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Lyon
Premier adjoint au maire de Lyon.

Les premiers jours de la guerre, la municipalité lyonnaise se préoccupa, après avoir organisé les soupes populaires pour répondre aux premiers besoins, du ravitaillement en denrées alimentaires.

Une *Commission des denrées* fut instituée en août 1914.

La Commission décida, tout d'abord, de ne pas fixer des prix susceptibles d'écarter les fournisseurs du marché de Lyon. Elle ne taxa pas la viande, laissa le pain au taux ordinaire. Elle résolut

(1) Cf. « Les Œuvres de Guerre de l'Hôtel de Ville de Lyon : I. L'Œuvre municipale du travail à domicile », par Ed. Herriot (*Annales de la Régie directe*, t. IX, année 1916-1917, pp. 164 et suivantes) ; — et « La Ville de Lyon et la Guerre, études sur la politique économique d'une grande municipalité », par F. Dutacq, docteur ès lettres, professeur au lycée de Lyon (Paris, Les Presses Universitaires, 1924).

de vendre 0 fr. 25 le kilo les pommes de terre. Le sucre fut taxé à 0 fr. 90 et 0 fr. 80, les farines à 52 francs.

En dépit des restrictions d'ordre surtout militaire, le commerce restait libre. Mais le blé était rare. M. Herriot demanda au ministre de la Guerre d'en prélever une certaine quantité sur les « approvisionnements du siège », prélèvement qui fut refusé. Le maire fit alors procéder à une enquête qui permit de découvrir des spéculations et des accaparements caractérisés.

Le Blé. — Au cours du mois de mai 1915, le gouvernement, sur les instances de M. Herriot, finit par consentir à la ville de Lyon plusieurs cessions successives de blé, s'élevant au total à 54.000 quintaux, fournis par le ravitaillement civil.

Ce blé fut recédé à prix coûtant aux minotiers, sous la condition expresse qu'ils « réserveraient la farine provenant de la mouture aux seuls boulangers de Lyon ». Mais ces provisions de blé ne suffisent pas. Le blé est cher et il est rare, la main-d'œuvre est exigeante et clairsemée. Autant de lacunes qui amènent une hausse du pain. En août 1914, il était à 43 centimes, à 45 le 23 novembre, et, deux mois plus tard, à 47 et 48.

La Viande. — La viande avait augmenté pour des motifs d'ordre général : réquisitions militaires, consommation accrue de l'armée, diminution du cheptel. En mars 1915, M. Herriot préconisa l'importation de la viande frigorifiée, mais la population n'usa guère de cette viande. Le maire tâcha alors de limiter la hausse sans recourir à une taxe. Un autre produit de grande consommation, le sucre, devint rare et la hausse en devenait inquiétante. Aussi, la municipalité fit-elle adopter des prix maxima.

Vente au Public. — Ce fut à partir de 1915 (novembre) que la Commission des Denrées s'occupa des achats de vivres à revendre directement au public. D'accord avec le maire, elle poursuivit les interventions nécessaires pour introduire à Lyon du blé, de la viande, du sucre, du lait, des pommes de terres. Elle combat la vie chère dans les restaurants par l'installation de cuisines municipales. Elle favorise la culture des terrains libres ou abandonnés et elle encourage l'œuvre des jardins ouvriers. La Commission des Denrées tint ainsi, dans la vie de la cité, une place première. M. Herriot y appela les membres représentants les diverses catégories du commerce, grand, moyen et petit, des délégués de la Bourse du Travail et des délégations ouvrières, des coopératives et des consommateurs eux-mêmes, afin de « ménager tous les intérêts légitimes et toutes les opinions ». C'était bien, suivant le mot du maire,

« un grand office municipal de ravitaillement », un conseil technique en matière économique.

Lorsque la Commission des Denrées examina le problème délicat des taxations, elle publia un tableau des prix de gros et de détail. On obligea les détaillants à placer en regard du tableau fourni par la Commission les tarifs qu'ils pratiquaient personnellement. On décida de mettre directement à la disposition des consommateurs des produits qu'ils pourraient acheter à meilleur compte et moins difficilement que chez leurs habituels fournisseurs.

Etant ministre des Transports, M. Ed. Herriot engagea des pourparlers avec les départements de la France qui pouvaient procurer à la ville de Lyon des denrées alimentaires. On acheta aussi de grosses quantités de haricots et de riz en Espagne.

Malheureusement, on rencontra des obstacles, accumulés par des prescriptions multiples, pour faire parvenir ces denrées. Ces difficultés devaient faire l'objet, plus tard, de vives critiques de M. Herriot sur l'ostracisme dont furent, à cette époque, victimes les Lyonnais de la part de certaines personnalités officielles.

Des achats furent tentés en Bretagne, dans la Drôme, dans l'Isère, mais le maire rencontra également des difficultés pour obtenir des wagons.

On installa aussi, vers 1917-1918, à la criée municipale, une vente de denrées qui donna de bons résultats. Du 1er avril au 31 décembre 1917, la criée municipale fit un chiffre d'affaires de 579.543 fr. 80, laissant un bénéfice de 40.566 fr. 88.

La Commission des Denrées rendait les plus éminents services à la population lyonnaise.

Le Pain. — Au mois d'avril 1916, M. Herriot s'entremit pour hâter l'entrée à Lyon d'une importante quantité de farines.

En 1917, il fit rédiger une circulaire sur l'obligation d'épargner le pain, la farine et le blé. Il interdit de nourrir les animaux avec du froment. La carte de pain fut établie en 1918.

Le Sucre. — La municipalité lyonnaise fit tous ses efforts pour que le sucre ne manquât pas. Mais, en 1917 et en 1918, il y eut une disette dont la population eut à se plaindre.

Le Lait. — L'approvisionnement en lait fut normal à la fin de 1914. Devenu plus rare et plus cher en 1916, on institua une carte du lait, ayant pour effet de réserver, d'après un barême spécial, le lait en premier lieu aux enfants, aux vieillards et aux malades, le surplus allant à la consommation générale. Par la suite, on renonça à cette mesure.

En somme, l'activité de la municipalité en matière de ravitaillement s'est manifestée par la mise à la disposition du commerce libre d'importants stocks de marchandises que, sans elle, il n'eût probablement pas reçus.

Dès la fin de l'année 1917, la ville avait fourni à la consommation 2.183 quintaux de riz, 10 quintaux de pois chiches, 150 de lentilles, 2.500 de haricots, 9.000 de pommes de terre.

Au moment où se terminaient les hostilités, les affaires traitées s'élevaient à près de 17 millions de francs et portaient sur 20.537 tonnes de marchandises.

Le Charbon. — Le charbon fut l'objet de toute l'attention de la municipalité. M. Herriot constitua une commission spéciale. Après diverses alarmes, on put éviter les dures privations de l'hiver 1915, et en 1916 la Commission des charbons apporta un secours réel à la population.

Deux groupements charbonniers s'étaient formés. Ils s'efforcèrent de procurer du combustible aux industriels comme aux particuliers. On examina la mise en valeur des gisements découverts aux portes de Lyon, dans la plaine du Bas-Dauphiné.

On créa des établissements de vente du charbon au public. Et, une mine de lignite ayant été découverte à Soblay, près de Saint-Martin-du-Mont (Ain), M. Herriot la fit exploiter. Le lignite fournit à la consommation lyonnaise un appoint de plus de 25.000 tonnes de combustible.

Le Bois. — Il y eut aussi le « problème du bois ». Il comportait une double solution : amener à Lyon ce combustible de complément en quantité suffisante pour remédier à la pénurie du charbon, et assurer l'approvisionnement à peu près régulier de la boulangerie, à laquelle le bois était aussi nécessaire que la farine. Comme pour le charbon, M. Herriot constitua un organisme spécial, avec le concours de la commission municipale des Denrées et le service des Subsistances. Cette création rendit les plus grands services.

Il fonctionna jusqu'en 1923, vendant du bois à des prix très bas et en quantité importante. Il a acheté et vendu 31.000 tonnes de bois, 22.698 ménages purent être approvisionnés.

Les Transports. — Une crise des transports aggrava la situation. Le trafic urbain lui-même n'était pas suffisamment assuré. On organisa aussi un service municipal de transports. De 1917 à 1919, le tonnage transporté fut de 326.498 tonnes dans lequel figurent 110.868 tonnes de marchandises diverses et 15.492 tonnes de produits alimentaires.

II

A côté de la « défensive » contre les conséquences de la guerre, M. Herriot organisa ce qu'il a appelé *l'offensive*. Il l'a définie dans son article publié dans la *Revue des Deux Mondes* (1). « L'Allemagne, écrivait le maire de Lyon, nous ayant déclaré la guerre, nous voulons, par une idée simple, mais forte, la combattre sur tous les terrains. La Foire de Lyon naît de cette volonté. »

LA FOIRE DE LYON. — La Foire d'échantillons de Lyon, créée en 1916, est devenue une entreprise dont la réussite n'est plus à démontrer. Les lecteurs de cette revue en connaissent la genèse, les étapes et les résultats. Elle a poursuivi son action économique et industrielle. Proscrivant tout luxe, tout décor, interdisant toute livraison immédiate de marchandises, elle se borne à mettre en contact devant le plus grand nombre possible d'échantillons les représentants du commerce de gros, acheteurs ou vendeurs.

L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET AGRICOLE. — Enfin, en ce rapide résumé des œuvres de guerre et d'après-guerre de la municipalité lyonnaise, on ne saurait oublier le désir de celle-ci de former une génération capable de soutenir la lutte économique, industrielle et commerciale.

Pour cela, des écoles ont été créées : l'Ecole technique de jeunes filles, l'Ecole de Commerce extérieur, l'Ecole d'Agriculture de Cibeins.

EMMANUEL LÉVY.

CHRONIQUE

LA RÉGIE DIRECTE DU SERVICE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES ET DES BOUES DE CHAUSSÉE A BOULOGNE-SUR-SEINE

Les deux rapports ci-après renseigneront sur la municipalisation de l'enlèvement des ordures ménagères et boues de chaussée à Boulogne-sur-Seine et sur ses résultats.

L'avantage de la Régie directe. Le service d'enlèvement des ordures et des boues de chaussée de Boulogne-sur-Seine

La ville de Boulogne (68.008 habitants) a tous les jours à enlever une quantité d'ordures ménagères qui varie de quarante à cinquante tonnes suivant les saisons, et qui est répartie sur une longueur de rues de 75 kilomètres.

Elle a de plus à évacuer les produits du nettoiement des chaussées, marchés, égouts, cimetières, qui représentent environ 6.000 tonnes par an.

Ces résidus sont transportés : les ordures en gare de Sèvres-Saint-Cloud, où elles sont chargées et expédiées le jour même

(1) *Revue des Deux Mondes*, du 15 avril 1916 (article reproduit dans *Agir*, d'Ed. Herriot).

à la campagne par un entrepreneur (rien n'a été innové sur ce point par la municipalité actuelle, qui attend la construction des usines d'incinération projetée par le département) (1), les boues à une décharge située à 1 kilomètre de la ville, qui s'y est assuré le droit de décharge pour quatre ans.

C'est sur le mode de collecte qu'a porté la transformation opérée par la municipalité communiste (2).

La collecte était confiée jadis à un entrepreneur qui utilisait des tombereaux à traction animale et un personnel fort peu consciencieux. Elle ne se faisait pas le dimanche et ne se terminait les autres jours que dans l'après-midi. Les habitants, accoutumés au laisser-aller de l'entrepreneur, déversaient sur la voie publique les ordures sans se soucier des règlements de police, et ces ordures y séjournaient en tas.

Boulogne comptait parmi les villes les plus sales de France, et ce service lamentable représentait une dépense considérable qui augmentait sans cesse : 761.255 fr. 69 pour la dernière année, plus de 70.000 francs pour le dernier mois.

La municipalité élue en novembre 1919 s'est immédiatement préoccupée d'organiser, conformément à son programme, un service en régie directe.

Elle a acheté quatorze camions A. S. de cinq tonnes à benne basculante dans les stocks américains et deux hangars d'aviation pour installer un garage. Matériel, construction et établissement d'un atelier de réparation ont coûté 803.442 fr. 44.

Un personnel soumis à un statut élaboré avec le Syndicat des ouvriers et employés municipaux a été recruté, puis sélectionné.

Le service a pu commencer à fonctionner le 1er novembre 1920. Il est organisé sur ces bases :

La collecte des ordures s'opère chaque jour de 7 à 11 heures. Elle est faite par sept camions accomplissant chacun deux chargements. L'équipe d'un camion se compose d'un chauffeur et trois chargeurs.

L'enlèvement des boues s'opère dans l'après-midi, suivant les besoins.

Nous publions ci-dessous deux rapports sur les exercices 1922 et 1923. Le premier rapport (exercice 1922), signé du maire et de l'agent voyer, est publié sous le titre suivant :

BILAN DE L'EXERCICE 1921

La première année — 1er novembre 1920 au 31 octobre 1921 — s'est traduite par une dépense de 718.432 fr. 15, compte tenu d'une annuité d'amortissement ainsi calculée :

Amortissement des camions en cinq ans..........	87.737 fr. 26
Amortissement du gros outillage en dix ans........	4.402 fr. 57
Amortissement des bâtiments en quinze ans........	24.595 fr. 79
Total	116.735 fr.62

Le résultat obtenu était déjà une économie de 42.823 fr. 54 par rapport à la dépense occasionnée par l'adjudicataire pendant la dernière année de son service. Nous ne le considérions néanmoins que comme provisoire, la première année du service en régie ayant nécessairement été une année d'expérience.

---

(1) Ces usines n'étant pas près d'être édifiées, le Conseil municipal a décidé à la fin de 1924, d'accord avec plusieurs communes de la Seine et de Seine-et-Oise, de construire une usine. Le syndicat intercommunal vient d'être constitué et le terrain acheté.

(2) Aujourd'hui séparée du Parti communiste.

Mais nous pouvons aujourd'hui dresser le bilan de la seconde année, 1er novembre 1921-31 octobre 1922. Les résultats en sont encore plus favorables.

BILAN DE L'EXERCICE 1922

Le crédit ouvert au budget primitif de l'année écoulée, sous la rubrique : Enlèvement des boues et ordures ménagères, était de 680.000 francs. Les dépenses se sont élevées à 639.855 fr. 54, laissant au compte administratif un boni de 40.144 fr. 46.

Ces dépenses se répartissent comme suit :

INDICATION DES DÉPENSES	Prévisions		Dépenses constatées	
Personnel du garage (chef du garage, mécaniciens, chauffeurs, veilleur de nuit)	151.622	»	130.281	05
Personnel de chargement	129.526	50	150.908	24
Evacuation et chargement en wagons des ordures ménagères	107.750	»	108.126	25
Mise en décharge des boues de chaussées	72.000	»	72.000	»
Achat d'essence	120.000	»	88.092	55
Huile de graissage	4.500	»	9.425	»
Remplacement de bandages	35.000	»	18.659	»
Achat de pièces de rechange, petit outillage, etc	45.000	»	52.195	60
Assurance des camions et dépenses diverses	14.601	50	10.168	85
Totaux	680.000	»	639.855	54

Mais ces chiffres ne représentent pas la dépense exactement afférente au service des ordures. Le garage est, en effet, chargé de concourir à différents services, tels que l'arrosage, le balayage, le service des chantiers et des transports divers (inhumations des victimes de la guerre, fêtes, etc. (1), pour lesquels il est impossible d'estimer de façon exacte les dépenses faites. Nous établissons de la façon suivante la dépense ainsi indûment imputée au crédit des ordures, qui est d'ailleurs comprise dans le décompte ci-dessus.

PRIX DE REVIENT
D'UNE JOURNÉE DE TRAVAIL D'UN VÉHICULE AUTOMOBILE

Essence, consommation moyenne	27	40
Journée de chauffeur (y compris assurance, majoration pour congés et maladies, etc.)	34	56
Usure des bandages	5	92
Frais d'entretien (pièces de rechange, outillage, huile, mécaniciens, direction, assurances)	28	05
Total	95	93

1° *Service d'arrosage des voies publiques.*

Les tonnes d'arrosage ont effectué 200 jours de sortie ; Les frais d'entretien au garage s'élèvent à 28 fr. 05 × 200	5.610	»
Les dépenses de chauffeurs et bandages sont prélevées sur les crédits spéciaux, ainsi qu'une somme de 5.082 fr. 90 pour achat d'essence. Mais la consommation réelle d'essence n'a été que de 4.770 francs ; la différence doit donc être déduite	312	90
Dépense d'arrosage prélevée sur le crédit des ordures.	5.922	90

(1) Le garage abrite et entretient, outre les camions à ordures, quatre camions et camionnettes, trois arroseuses, une balayeuse, soit vingt-deux voitures.

2° *Entretien des voies communales.*

Il a été effectué pour ce service :	
Pour le balayage, 238 journées de travail ; pour les transports de chantier, 276 journées de travail, soit en tout 514 journées à 28 fr. 05	14.417 70
Usure des bandages (pour les camions seulement) : 276 journées à 5 fr. 92	1.633 92
Chauffeurs pour les camions, 276 journées à 34 fr. 56.	9.538 56
La dépense d'essence a été de 13.387 94	
dont a été payé sur le crédit spécial.. 4.899 40	
Le crédit d'entretien des voies communales est donc redevable à celui des ordures, de	8.488 55
Dépense d'entretien prélevée sur le crédit des ordures.	34.078 73

3° *Transports effectués pour divers services.*

Pour ces différents transports, la dépense totale est prélevée sur le crédit des ordures ; cette dépense se décompose comme suit :	
150 journées de camions à 28 fr. 05	4.207 50
150 journées d'usure des bandages, à 5 fr. 92	888 »
150 journées de chauffeurs à 34 fr. 56	5.184 »
Consommation d'essence	6.226 20
Dépense au compte des transports spéciaux prélevée sur le crédit des ordures	16.505 70

PRIX DE REVIENT DU SERVICE DES ORDURES

Dépense constatée			639.855 54
A déduire :			
1° Dépenses prélevées sur ce crédit :			
Pour l'arrosage	5.922 90	56.507 33	
Pour l'entretien des voies communales	34.078 73		
Pour les transports spéciaux	16.505 70		
2° Recettes à attribuer au service automobile:			
Enlèvements de détritus au compte des particuliers..	911 25	3.851 25	
Vente de vieux bandages...	754 »		
Vente de ferraille	2.186 »		
Total à déduire			60.358 58
Reste			579.496 96
Ajouter l'annuité d'amortissement (telle qu'elle a été calculée en 1921)			116.735 62
Prix de revient de l'enlèvement des ordures ménagères, résidus des cimetières et des marchés en 1922			696.232 58

COMPARAISONS

Maintenant que nous avons dégagé ce chiffre, comparons-le à celui des dépenses des deux années antérieures.

1° 1919-1920 : Dernière année d'enlèvement à l'entreprise	761.255 69
1921-1922 (amortissement compris)	696.232 58
Economie en 1921-1922	65.023 11
2° 1920-1921 : Première année de régie	718.432 15
1921-1922	696.232 58
Economie en 1921-1922	22.199 57

La supériorité du service en régie, progressivement amélioré, ressort trop clairement de ces chiffres pour que tout commentaire ne soit pas superflu. Mais il nous a paru intéressant également de comparer les résultats de notre service en régie directe avec ceux qu'aurait donnés le système de la régie intéressée, tel que le pratique la ville de Paris.

La ville de Paris rétribue sur les bases suivantes la Société auxiliaire des Services municipaux (S. A. S. M.) : 90 francs par sortie de véhicule ; 3,90 par kilomètre parcouru (chiffre variable suivant le cours de l'essence). Ces rétributions correspondent aux dépenses d'essence, de chauffeurs, d'entretien, assurance et amortissement ; les chargeurs sont payés directement par la ville, et les ordures livrées aux usines de broyage dépendant d'une autre entreprise. Défalquons, par conséquent, les dépenses d'évacuation, décharge, personnel chargeur, et comparons ce qui est comparable.

Si nous supposons que la ville de Boulogne ait chargé la S. A. S. M. de l'exécution des transports d'ordures aux mêmes conditions que la ville de Paris, la dépense aurait été la suivante :

1° Nombre de sorties :		
Ordures ménagères :		
7 camions pendant 363 jours, sorties	2.541	
Boues de chaussées et terres d'égout :		
4 camions pendant 312 jours	1.248	
Détritus des marchés	260	
Détritus des cimetières	80	
Ensemble (sorties à 90 francs l'une)	4.129	371.610 »
2° Parcours kilométrique :		
Ordures ménagères, 20 km. × 2.541 =	50.820 km.	
Services de l'après-midi :		
11 km. × (1.248 : 260 : 80)	17.468 km.	
Parcours total	68.288 km.	
A 3 fr. 90 le kilomètre		266.323 20
La dépense annuelle se serait élevée à		637.933 20

Pour exécuter le même service en régie, la ville de Boulogne a dépensé :

Personnel du garage	130.281 05
Essence (88.092,55 — 14.401,85)	73.690 70
Huile pour 13 véhicules $\frac{9.425 \text{ » } \times 13}{20}$	6.126 25
Bandages	18.659 »
Pièces de rechange, outillage	52.194 60
Assurance de 13 camions	6.500 »
Amortissement	116.735 62
Total	404.187 22

La différence est donc très nettement en faveur de notre système.

Le service en régie intéressée aurait coûté	637.933 20
Il a coûté en régie directe	404.187 22
Economie en faveur de la régie directe	233.745 98

soit 36,7 %.

CONCLUSION

Ces chiffres nous autorisent à conclure qu'en organisant comme nous l'avons fait la collecte des ordures ménagères, nous n'avons pas seulement employé le seul moyen pratique d'obtenir une ville propre, une ville dont nos adversaires eux-mêmes sont obligés de reconnaître qu'elle n'a jamais été si bien tenue, mais nous avons en même temps réalisé une excellente affaire pour nos finances.

Si l'hygiène de la cité y a gagné, le budget y a gagné également.

La pratique de la régie directe n'est évidemment pas toujours facile. Les collectivités, en se faisant industriels, rencontrent toutes les difficultés que connaissent les chefs d'industrie, mais elles éliminent radicalement toutes les dépenses parasitaires.

La régie directe réduit les frais de leurs services au minimum.

Boulogne, le 23 avril 1923.

L'Agent voyer communal,
GASTON CHEVALLIER.

Le Maire (révoqué) (1),
ANDRÉ MORIZET.

Enlèvement des boues et ordures ménagères.
Bilan de l'exercice 1923.

Le service d'enlèvement en régie directe des ordures ménagères a, comme en 1922, fonctionné très normalement et nous sommes en mesure de vous présenter, cette année encore, un bilan satisfaisant, malgré l'intervention d'un certain nombre d'éléments (crise de vie chère, augmentation du tonnage, majoration des prix des matières premières et de l'essence, augmentation des prix d'évacuation, etc.).

Afin de donner à ce travail toutes les précisions et toute la sincérité nécessaires, il vous est, comme l'année précédente, présenté sous diverses formes, le décomposant en trois chapitres bien distincts :

1° Au point de vue strictement budgétaire.
2° Prix de revient exact de l'enlèvement des ordures.
3° Comparaisons diverses.

CHAPITRE PREMIER

DÉPENSES ENVISAGÉES AU POINT DE VUE BUDGÉTAIRE

Le crédit ouvert pour l'exercice 1923 était au budget primitif de 686.000 francs.

---

(1) Le Gouvernement du Bloc national, usant du droit que lui donne la loi municipale, avait révoqué M. Morizet parce qu'il avait protesté contre le rétablissement de la revue du 14 juillet, qui se fait à Longchamps, sur le territoire de Boulogne. M. Morizet a été réélu au bout d'un an, comme la loi le permet. Pendant l'année où il était révoqué, il n'a cessé, par ordre du Conseil municipal, d'exercer ses fonctions sous le couvert du premier adjoint, élu maire provisoirement.

Ces prévisions et les dépenses correspondantes, pour 1922 et 1923 sont exposées dans le tableau suivant :

INDICATIONS DES DÉPENSES	Prévisions	Dépenses constatées en 1923	Dépenses constatées en 1922
Personnel du garage (chef de garage, mécaniciens, chauffeurs, magasinier, pointeau, concierge)	160.000 »	139 955 87	130 281 05
Personnel de chargement	144.105 »	160.520 86	150.908 24
Chargement des ordures en wagon et évacuation	136.875 »	136 875 »	108.126 25
Mise en décharge des boues de chaussées	72.000 »	72.000 »	72 000 »
Achat d'essence	92.000 »	74 921 70	88.092 55
Huile et graisse	5 000 »	13 379 20	9.425 »
Remplacement de roues et bandages	20 000 »	19 807 60	18.650 »
Assurance des camions	17 000 »	10.486 85	10.168 85
Pièces de rechange, outillage et dépenses diverses	39 020 »	46.481 55	52.194 60
Totaux	686.000 »	674.428 63	639.855 54

Soit sur le crédit ouvert un boni de 11.571 fr. 37

CHAPITRE II

PRIX DE REVIENT DE L'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES, BOUES DE CHAUSSÉES ET D'ÉGOUT, RÉSIDUS DES CIMETIÈRES ET DES MARCHÉS.

Le personnel et le matériel du garage sont appelés à concourir à différents services communaux, concurremment avec l'enlèvement des ordures, pour lequel ce service a été créé. Mais il est impossible, dans le règlement des dépenses, d'établir une corrélation absolue entre ces différents services et les crédits correspondants inscrits au budget ; par exemple, le salaire d'un chauffeur payé au mois et employé simultanément à l'arrosage, au balayage et à l'enlèvement des ordures, ne peut être équitablement réparti selon les différents crédits ; il en est de même du fonctionnement de l'atelier de réparations qui doit assurer le bon état d'entretien de tous les engins, quelle qu'en soit l'utilisation.

Nous allons, en conséquence, procéder de la façon suivante :

1° Totaliser toutes les dépenses effectuées au garage ;

2° En déduire toutes celles engagées pour les différents services autres que celui des ordures, ainsi que les recettes consécutives de ce dernier service. Cette répartition sera, pour les éléments non divisibles, faite proportionnellement au nombre de sorties effectuées dans les différents cas.

Pour l'enlèvement des boues et immondices de toutes sortes, le nombre de sorties ou demi-journées a été de	4.112
Pour l'arrosage	456
Pour le balayage	694
Pour le service des chantiers de la voie publique	761
Pour le service des emplois partiels (groupe pneumatique)	304
Pour divers services	184

Le prix de revient moyen d'une journée de travail de voiture s'établit comme suit pour 1923 :

Essence (consommation moyenne)........................	30 13
Chauffeur, toutes majorations comprises (assurance, congés, maladies)	35 94
Usure des roues et bandages........................	5 59
Entretien (outillage, pièces de rechange, huile, mécaniciens, assurance, frais généraux)........................	45 09
Soit un total de..................	116 75

Mais la consommation d'essence est variable entre les différents services, en raison des parcours inégaux et de la puissance des moteurs ; pour l'arrosage, le balayage, etc., les consommations ont été rigoureusement contrôlées ; il convient donc de ramener le prix ci-dessus à 86 fr. 62, soit 43 fr. 31 par demi-journée, consommation non comprise. D'autre part, pour les machines arroseuses et balayeuses, le remplacement des bandages et pièces de rechange étant payé sur crédits spéciaux, il n'y a pas lieu d'en tenir compte ici, et le prix de la demi-journée est de ce fait abaissé à 33 fr. 31.

Ceci posé, la dépense totale afférente aux divers services assurés par le garage et prélevée sur différents crédits, s'élève à :

a) Crédit des boues et ordures ménagères..........		674.428 63
b) Crédit d'arrosage :		
Personnel	11.948 87	22 161 77
Essence	10.212 90	
c) Crédit d'entretien des voies communales :		
Personnel	57.622 53	74.809 03
Essence	17.186 50	
A ces chiffres, il convient d'ajouter :		
La troisième annuité d'amortissement du matériel de l'outillage et du bâtiment........................		116.735 62
La première annuité d'amortissement en treize ans de la dépense de construction (évaluation 25.000 fr.) du pavillon du concierge........................		2.824 »
Indemnités au personnel pour charges de famille....		15.079 46
(Les indemnités de cherté de vie ont été payées sur le crédit des ordures ménagères.)		
Ensemble		906.038 51

A cette somme, représentant la totalité des dépenses engagées pour le service du garage, nous déduirons, pour obtenir celui des boues et immondices, le coût réel des différents services annexes :

1° *Service d'arrosage :*		
Chauffeur et matériel : 456 demi-journées à 33 fr. 31........................	15.189 36	
Manœuvre pour la tonne Mack..........	2.904 26	
Consommation d'essence................	7.527 80	
		25.621 42
2° Balayage : 694 demi-journées à 33 fr. 31	23.117 14	
Petit entretien de l'empierrement, transport de chantier, chauffeurs et matériel, 1.065 demi-journées à 43 fr. 31........	46.125 15	
Essence pour l'ensemble..............	24.425 80	
		93.668 09
A reporter		119.289 51

Report		119.289 51
3° Transports pour différents services :		
184 demi-journées à 43 fr. 31	7.969 04	
Essence	2.095 80	
		10.064 84
4° Achat de matières et dépenses diverses mandatées à tort sur le crédit des ordures		7.569 59
5° Recettes :		
Enlèvement au compte des particuliers	4.038 64	
Transport pour les cantines au compte de la Caisse des Ecoles	900 »	
Ventes diverses au garage	5.129 »	
		10.067 64
Total des dépenses des services annexes		146.991 58

Cette somme, déduite du total général ci-dessus : 906.038 fr. 51.

Le prix de revient du service d'enlèvement des ordures ménagères, boues de chaussées et d'égouts, résidus des cimetières et des marchés, est donc pour l'année 1923 de 759.046 fr. 93.

CHAPITRE III

COMPARAISONS

A. — *Avec les exercices précédents.*

L'enlèvement des boues, ordures ménagères, résidus des cimetières et des marchés, a coûté à la ville de Boulogne :

Dernière année à l'entreprise (nov. 1919-oct. 1920)	761.255 69
Première année du service en régie (nov. 1920-oct. 1921)	718.432 15
Année 1922	696.232 58
Année 1923	759.046 93

Mais ce dernier chiffre ne saurait être comparé aux précédents ; en effet, nous vous l'avons rappelé au début de cette étude, certaines causes indépendantes de l'administration de la régie ont apporté des majorations sensibles sur le prix de revient de 1922.

1° Augmentation du forfait pour l'évacuation des ordures :		
En 1923	136.875 »	
En 1922	108.126 25	
Soit une augmentation de		28.748 75
2° Augmentation de l'indemnité journalière accordée aux chargeurs à partir du 2 mai 1923		5.145 »
3° Indemnités de cherté de vie payées à partir du 1er octobre 1923		2.731 20
4° Augmentation du prix de l'essence : le prix moyen de l'hectolitre était :		
En 1922	137 »	
En 1923	141 »	
D'où une augmentation de 4 francs par hectolitre.		
Et pour 540 hectolitres consommés en 1922		2.160 »
5° Hausse moyenne de 15 % sur les huiles, bandages et pièces de rechange (sur 80.278 fr. 60 dépensés en 1922)		12.041 79
Ensemble		50.826 74

Le service d'enlèvement des boues et ordures, placé dans des conditions identiques à 1922, aurait donc coûté en 1923 708.220 fr. 19.

Ce prix de revient est légèrement inférieur à la moyenne des années 1921 et 1922.

Il paraîtra d'ailleurs intéressant de comparer les prix de revient des quatre dernières années avec l'indice officiel du coût de la vie, en prenant pour base, d'une part, le prix de revient de l'année 1920 (dernière année de l'entreprise) ; d'autre part, l'indice de cette même année. La comparaison est résumée dans le tableau ci-dessous.

	1920	1921	1922	1923
Prix de revient de chaque année.	761.255 69	718.432 15	696.232 58	759.046 93
Indice moyen du coût de la vie	342	309	295	334
Le même indice comparé à à celui de 1920 pris pour unité	1	0.905	0.868	0.978
Le prix de revient pour chaque année, celui de 1920 pris pour unité...........	1	0.944	0.915	0.995
Différences entre les deux coefficients de comparaison.....................	0	0.039	0.047	0.017

Si l'on traduisait ces résultats à l'aide d'un graphique, les courbes représentatives des deux fonctions comparées présenteraient des formes sensiblement identiques, quoique les variations de celle du coût de la vie soient un peu plus accentuées.

Toutefois, il ressort de l'examen de ce tableau que — alors que l'indice du coût de la vie passe de 0,868 en 1922 à 0,978 en 1923, soit une augmentation de 0,978 — 0,868 : 0,868 = 12,7 %, — le prix de revient du service n'est majoré que de 0,995 — 0,915 : 0,915 = 8,75 % ; ceci indiquerait une économie de 3,95 % réalisée en 1923 sur l'année précédente, économie due uniquement à une exploitation plus rationnelle, et qui pourrait être évaluée ainsi : 696.232,58 × 3,95 : 100 = 27.500 environ.

Mais les dépenses composant les prix de revient ci-dessus sont diversement influencées par les variations du coût de la vie, certains même, comme le forfait, pour la mise en décharge des boues et chaussées ne comportent aucune variation ; d'autre part, le tonnage des ordures évacuées varie d'une année à l'autre et il nous apparaît nécessaire de vérifier les résultats qui viennent d'être enregistrés, à l'aide de comparaison sur la partie du service fonctionnant avec une régularité telle que les dépenses en peuvent être rigoureusement établies.

L'enlèvement des ordures ménagères y compris les ordures des marchés, a coûté en 1922 :

Service automobile, 2801 sorties à 47 fr. 96..........	134.335 96
Personnel de chargement	120.842 32
Chargement en wagon et évacuation des ordures	108.126 25
Dépenses constatées en 1922	363.304 53

La quantité d'ordures évacuées était de 14.155 tonnes.

Prix de revient de la tonne 25 fr. 60.

Dont pour la collecte 17 fr. 97.
Et pour l'évacuation 7 fr. 63.
Le même service à coûté en 1923 :

Service automobile, 2857 sorties à 58 fr. 37	166.763 09
Personnel de chargement........................	132.197 66
Chargement en wagon et évacuation des ordures..	136.875 »
Dépenses constatées en 1923	435.745 75

pour un poids d'ordures évacuées de 15.387 tonnes.
Prix de revient de la tonne 28 fr. 30.
Dont pour la collecte 19 fr. 45.
Et pour l'évacuation 8 fr. 85.
Les majorations constatées de 1923 sur 1922 sont donc :

Indice du coût de la vie .... 12,07 %

Collecte des ordures $\frac{19,45 - 17,97}{17,97}$ .... 8,24 %

Evacuation des ordures $\frac{8,85 - 7,63}{7,63}$ .... 16,00 %

Ensemble des éléments précédents $\frac{28,30 - 25,60}{25,60}$ .. 10,53 %

Il ressort de ce calcul :
1° que l'évacuation des ordures *service à l'entreprise* a subi une hausse *supérieure* à celle constatée pour le coût de la vie ;
2° que la collecte, service *en régie directe*, n'a subi, au contraire, qu'une majoration beaucoup plus faible.

B. — *Avec le service fonctionnant à Paris.*

Les prix payés en 1923 par la ville de Paris à la S. A. S. M. sont :
Prime journalière, 98 fr. 01 ;
Prime kilométrique, 2 fr. 6705 (moyenne de l'année).
Si nous supposons, comme pour 1922, que la ville de Boulogne ait chargé aux mêmes conditions la S. A. S. M. des services automobiles de la collecte du matin et de l'enlèvement l'après-midi des détritus des cimetières, marchés, vases d'égout et boues de chaussée, le décompte aurait été établi comme suit :

Prime journalière pour 7 camions pendant 364 jours 2548 journées à 98 fr. 01		249.729 48
Parcours total :		
Matin : (y compris aller et retour du garage de la Société, supposé situé à 5 km. de la localité) 2.548 × 30.......	76.440 km.	
Après-midi : 1564 × 11	17.204 km.	
Parcours total	93.644 km.	
à 2 fr. 6705		250.076 30
Dépense pour l'année......................		499.805 78

La dépense réellement constatée pour cette partie du service fonctionnant en régie est de :

Journées complètes.........	1564 journées	
Demi-journées $\frac{2548 - 1564}{2}$	492 journées	
Ensemble	2056 journées à 116 75	240.038 »
A reporter		240 038 »

Report	230.038 »
Un camion de réserve pendant 365 jours, sans consommation d'essence, 365 jours à 86 fr. 62	31.616 50
Amortissement (pour 8 camions et moitié des bâtiments et de l'outillage	58.367 81
Dépense totale	330.022 31

Soit à l'avantage de la régie directe, une différence de 169.783 fr. 47, soit 34 %.

CONCLUSIONS

En résumé :

1° Les dépenses engagées laissent sur les prévisions budgétaires un boni de 11.571 37

2° L'enlèvement et l'évacuation des détritus de toute nature, quoique ayant coûté plus cher que les deux années précédentes, présente cependant, si l'on tient compte du renchérissement de toutes choses l'indice du coût de la vie étant pris comme base de comparaison) sur l'année 1922, qui a été la plus avantageuse, une économie que l'on peut évaluer à........ 27.500 »

3° La hausse subie pour l'évacuation (à l'entreprise) a été *supérieure* à celle du coût de la vie, tandis que cette même hausse a été, pour la partie du service exécutée en régie directe, *inférieure* à celle de l'indice de .... 4.46 %

4° Le service automobile en régie, comparé à celui en usage à Paris, présente une économie de.. 34 %

Tout commentaire nous paraît superflu ; nous croyons cependant appeler votre attention sur le perfectionnement constant apporté dans l'organisation des services de régie ; nous nous plaisons à attribuer au personnel du garage et à son chef la plus large part dans les très bons résultats constatés. L'éloge du personnel, soigneusement sélectionné, n'est plus à faire, et la population est à même d'apprécier ses mérites, ainsi que la régularité absolue du service due à une organisation rationnelle.

Nous signalerons pour mémoire l'extension apportée en 1923 aux services d'arrosage et de balayage automobile, et les bons résultats que vous avez pu constater.

Ce service, enfin, que nous avons dû, avec votre collaboration, créer de toutes pièces, fonctionne, à notre avis, de façon absolument satisfaisante, et plus que jamais, nous nous déclarons partisans de la régie directe pour l'un des plus importants des services communaux.

Boulogne, le 14 mai 1924.

L'Agent Voyer communal,
G. CHEVALLIER.

Ce numéro a été composé et tiré par des ouvriers syndiqués.

NIORT. — IMP. TH. MARTIN. *Le Directeur-Gérant*, Edgard MILHAUD.



TABLE ANALYTIQUE

des années 1917-1918 (*10e année*) à 1923-1924 (*16e année*)

Etablie par Rose Milhaud (Genève)

A

E

G

I

J

K

N

O

P

V

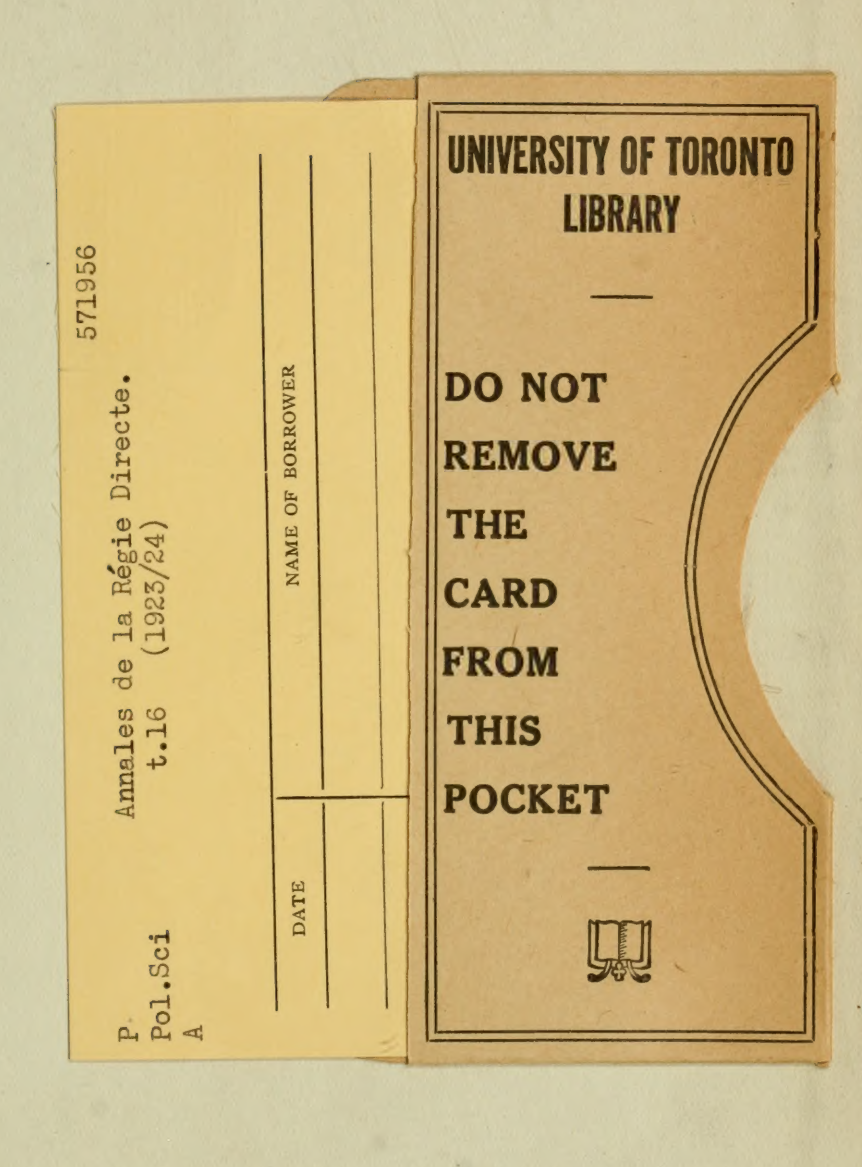
ANNÉE 1923-1924

Table alphabétique des noms d'auteurs

Ce numéro a été composé et tiré par des ouvriers syndiqués

NIORT. — IMP. TH. MARTIN. *Le Directeur-Gérant,* Edgard MILHAUD.





571956
Annales de la Régie Directe.
t.16 (1923/24)
P
Pol.Sci
A
NAME OF BORROWER
DATE
UNIVERSITY OF TORONTO
LIBRARY
DO NOT
REMOVE
THE
CARD
FROM
THIS
POCKET

